

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Кубанский государственный университет»

На правах рукописи

Костенко Евгений Александрович

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР)
И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ
ЦЕЛЕВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

Научная специальность:

5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

Диссертация на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:

Жеребцов Алексей Николаевич,
доктор юридических наук, профессор

Краснодар

2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
1 Теоретико-правовые основы административно-правового регулирования использования земельных участков по целевому назначению как предмет государственного надзора и муниципального контроля.....	19
1.1 Административно-правовые основы регулирования использования земельных участков по целевому назначению.....	19
1.2 Субъектный состав органов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков	48
1.3 Правовой статус субъектов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков.....	67
1.4 Формы и методы государственного надзора и муниципального контроля за целевым использованием земельных участков.....	88
2 Организационно-правовые аспекты обеспечения режима целевого использования земельных участков	108
2.1 Административно-юрисдикционные полномочия органов, осуществляющих государственный надзор за целевым использованием земельных участков.....	108
2.2 Административная ответственность как мера принудительного обеспечения целевого использования земельного участка	125
Заключение	174
Список литературы	184
Приложения.....	215

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Проблематика контроля (надзора) целевого использования земельных участков в современном мире приобрела особую актуальность благодаря высокому темпу развития государства и ориентированности на сохранение окружающей среды от негативного воздействия антропогенных факторов.

Режим целевого использования земельных участков устанавливается в рамках государственного регулирования земельных отношений и базируется на принципах рациональности и социально-экономических факторах развития государства и общества.

Несмотря на очевидность, институт государственного регулирования земельных отношений довольно молод и незрел. В XX столетии этапность развития государственного регулирования земельных отношений была подчинена текущим моделям государственного устройства.

В период существования Советского Союза земельное право базировалось на принципе принадлежности земель государству, поэтому государственное регулирование сводилось к определению направления освоения и развития земель исключительно по инициативе государства. Функция отраслевого контроля/надзора сводилась к минимуму, поскольку нарушения режима использования земель, как правило, носили признаки преступлений и правонарушений иных составов, например, превышение должностных полномочий лицами, в чьи обязанности входило использование соответствующих территорий.

Началом нового этапа стало введение института частной собственности в начале 1990-х гг. С появлением новых субъектов земельных отношений, таких как граждане и их объединения, обозначилась очевидная проблема государственного регулирования режима целевого использования земельных участков, заключающаяся в отсутствии нормативных актов, регулирующих порядок использования земель, предоставленных в частную собственность, а также контроля/надзора использования земель со стороны государства.

В последующем, на протяжении 20 лет, функции контроля и надзора передавались от одного органа власти другому. Шел активный процесс реформирования государственного регулирования земельных отношений, в том числе государственного земельного контроля и надзора.

Ответственность за нарушение режима целевого использования земельного участка предусмотрена ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ главы 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», охватывающей все составы административных правонарушений, объединенные присущим им одноименным родовым объектом административно-правовой охраны.

В рамках осуществления государственного земельного надзора, муниципального земельного контроля достаточно давно ведутся дискуссии относительно проблем, связанных с соотношением понятий «контроль» и «надзор», балансом между количеством контрольных (надзорных) мероприятий и их эффективностью, с профессиональными и личными качествами должностных лиц, осуществляющих контрольные и надзорные мероприятия. Но в последние годы на первый план вышли проблемы, обусловленные правоприменительной практикой принудительного обеспечения целевого использования земельных участков, в основном связанной с неопределенностью/неоднозначностью толкования предмета контроля (надзора) и состава административного правонарушения (нецелевого использования земельного участка). Например, относится ли вопрос использования законно возведенных капитальных строений к предмету регулирования целевого использования земельного участка; каким документом руководствоваться при определении режима целевого использования земельного участка (документацией градостроительного зонирования, документами о предоставлении участка или данными о земельном участке, содержащимися в ЕГРН); является ли использование земельного участка в соответствии с основным видом разрешенного использования, предусмотренным документацией градостроительного зонирования, но не внесенного в

установленном порядке в ЕГРН, нарушением режима целевого использования земельного участка.

Изменения, внесенные в последние годы в нормативные акты, регулирующие земельные отношения и порядок осуществления контроля надзора, не привели к осязаемому результату. Так, по данным Росреестра, при обобщении практики нарушений в области земельных отношений за период с 2012 по 2025 г. (независимо от количества проверок) к административной ответственности привлекалось около 50% нарушителей от общего числа возбужденных административных производств. Устраняются нарушения земельного законодательства также в среднем около 50% от выявленных. Существенная динамика наблюдается только в сумме наложенных на правонарушителей административных взысканий – штрафов.

За период с 2019 г. по настоящее время Конституционным Судом РФ многократно давалась оценка положениям ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ.¹ Постановлением Конституционного Суда РФ от 16 октября 2020 г. № 42-П ч. 1 ст. 8.8 КоАП Российской Федерации признана не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее ст. 19 (ч. 1 и 2), 36 (ч. 2), 54 (ч. 2) и 55 (ч. 3) в связи с неопределенностью действующего правового регулирования.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2019 № 35-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки О.В. Гламоздиновой» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.2020 № 42-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М.Г. Анциновой» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 09.02.2023 № 225-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кондакова Анатолия Сергеевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2020 № 3-О «По жалобе Централизованной религиозной организации “Религиозная Ассоциация Церкви Иисуса Христа святых последних дней в России” на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пунктом 2 статьи 7 и абзацем вторым статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Доктрина контрольного (надзорного) процесса, сформированная научным сообществом в 1980-х гг., не реализована в полной мере, что не позволяет сделать ее объективную оценку и эволюционировать. На наш взгляд, это связано с тем, что контрольный (надзорный) процесс не однороден и сложен по содержанию, методу осуществления и зависит от многих факторов, таких как адекватное определение защищаемых общественных интересов, установление понятных (исключающих двоякость толкования) правил поведения, создание условий для соблюдения обязательных требований, неотвратимость наказания и восстановления нарушенных интересов, а также от профессионализма лиц, осуществляющих контрольную (надзорную) деятельность.

Указанные доводы свидетельствуют об актуальности исследования.

Степень разработанности темы исследования. Общетеоретические аспекты государственного надзора исследовались такими учеными, как С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, А.В. Малько, Н.И. Матузов, Б.В. Российский, Ю.Н. Стариков, А.П. Шергин и др.

Административно-правовые аспекты осуществления контроля (надзора) изучались К.О. Анисимовой, Т.В. Ашитковой, А.Ю. Винокуровым, В.М. Горшеневым, А.Ю. Гулягиным, С.М. Зубаревым, С.М. Зыряновым, В.И. Майоровым, А.В. Мартыновым, Ф.П. Румянцевым, В.П. Рябцевым, Н.Г. Салищевой, В.П. Уманской, В.М. Шаховым и др.

Теоретическим вопросам административной ответственности и административной ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению посвящены работы Н.Н. Аверьяновой, Д.Н. Бахраха, А.Ю. Винокурова, Г.А. Волкова, Е.А. Галиновской, В.В. Денисенко, А.Н. Жеребцова, С.М. Зырянова, К.Х. Ибрагимова, А.В. Калмыковой, О.И. Крассова, С.Е. Калёнова, С.А. Липски, А.В. Мартынова, Н.Г. Салищевой и др.

Следует отметить, что многие исследования проводились в период реформирования государственного регулирования контроля/надзора земельных отношений, в том числе целевого использования земельных участков, но при этом работы не потеряли своей актуальности. Изучение вопросов контроля (надзора)

целевого использования земельного участка в большинстве случаев ограничивалось отдельными фрагментами и проблемами, рассмотрением применяемой терминологии или анализом правоприменительной практики.

Объектом исследования являются общественные отношения и регламентирующие их нормы, связанные с установлением режима целевого использования земельного участка, проведением контроля и надзора в исследуемой области, практической реализацией государственного надзора, муниципального контроля за использованием земельного участка по целевому назначению, а также привлечения к административной ответственности за нарушение режима целевого использования земельного участка.

Предметом исследования выступают закономерности формирования и обеспечения функционирования норм, регламентирующих целевое использование земель, государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков, административную ответственность за нецелевое использование земель и практику их применения.

Цель исследования заключается в формировании и научно-теоретическом обосновании административно-правовых и организационных вопросов совершенствования осуществления государственного надзора и муниципального контроля за целевым использованием земельного участка и принудительного его обеспечения посредством реализации административно-юрисдикционных полномочий органов государственного надзора и муниципального контроля при реализации административной ответственности.

Для достижения поставленной цели определены следующие исследовательские задачи:

- 1) определить административно-правовые основы регулирования использования земельных участков по целевому назначению;
- 2) проанализировать субъектный состав органов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков;

3) дать теоретическую характеристику правового статуса субъектов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков;

4) определить пути совершенствования форм и методов государственного надзора и муниципального контроля за целевым использованием земельных участков;

5) исследовать административно-юрисдикционные полномочия органов, осуществляющих государственный надзор за целевым использованием земельных участков;

6) сформулировать пути совершенствования мер принудительного обеспечения режима целевого использования земельного участка.

Методологическую основу исследования составляют базовые общенаучные методы познания: исторический, статистический, филологический, дедуктивный методы, методы анализа и синтеза, системного и структурно-функционального анализа, моделирования и иные; частнонаучные (специально-юридические) методы исследования: формально-логическое толкование норм права, сравнительно-правовой, догматико-юридический, метод юридического моделирования. В работе использовались специальные методы исследования правовых явлений, такие как наблюдение, изучение документов, анализ статистического и практического материала, сопоставление полученных данных. Научная информация, полученная в результате исследования, анализировалась с учетом поставленных целей и задач, исходя из принципов достоверности и обоснованности.

Нормативную правовую базу исследования составили: Конституция Российской Федерации; кодифицированное административное, земельное, гражданское, градостроительное, уголовное законодательство Российской Федерации; федеральные законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные акты субъектов Российской Федерации, нормативные акты органов местного самоуправления, в том числе регулирующие компетенцию

уполномоченных органов в сфере контроля и надзора за использованием земельных участков по целевому назначению и административной ответственности субъектов земельных отношений.

Теоретическая основа исследования представлена фундаментальными положениями отечественной административно-правовой науки, а также непосредственно связанными с объектом исследования трудами в области теории государства и права, административного права, конституционного права, гражданского права и других наук. В диссертационном исследовании использовались работы, непосредственно касающиеся темы диссертации, таких авторов, как Д.Н. Бахрах, В.В. Денисенко, А.Н. Жеребцов, Е.Б. Лупарев, А.В. Малько, А.В. Мартынов, Б.В. Российский, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Стариков и др.

Эмпирическая база исследования включает статистические данные о состоянии и использовании земель в Российской Федерации за период с 2012 по 2025 г., полученные из государственного (национального) доклада Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Министерства экономического развития Российской Федерации, материалов судебных дел за период с 2002 по 2025 г., связанных с нарушением целевого использования земельных участков и привлечением к административной и гражданско-правовой ответственности. Личный опыт участия в контрольных (надзорных) мероприятиях как со стороны государственного органа, осуществляющего надзор, так и со стороны поднадзорного субъекта. Личный опыт участия в судебных процессах¹ по делам нарушения целевого использования земельных участков. При подготовке диссертации также были использованы результаты исследований, проведенных другими авторами.

Научная новизна диссертационной работы состоит в том, что на базе комплексного правового исследования в области государственного надзора и муниципального контроля за целевым использованием земельных участков

¹ Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 05.04.2021 по делу № А32-20517/2020 // СПС «Консультант Плюс».

выработан новый подход, позволяющий повысить эффективность его административно-правового регулирования, в том числе:

- выявлены ключевые факторы, ограничивающие реализацию доктрины контроля (надзора) в области целевого использования земельных участков;
- предложено введение нового принципа профессионализма контрольных (надзорных) органов и его должностных лиц;
- предложено децентрализовать полномочия по надзору целевого использования земельного участка в пользу субъектов Российской Федерации для определенной категории землепользователей;
- дано авторское определение термина «механизм реализации мер административной ответственности за нецелевое использование земельных участков», широко применяемого авторами в научных работах;
- сформулировано авторское определение понятия «режим целевого использования земельного участка»;
- предложены позиция и принципы разделения контрольных и надзорных функций, исходя из подчиненности, системности, объема полномочий органов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль за целевым использованием земельных участков;
- разработаны предложения по устранению избыточного количества контрольных и надзорных мероприятий в отношении режима целевого использования земельного участка;
- сформулирован новый принцип разделения надзорных полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти, исходя из целей предоставления земельного участка и субъектного состава землепользователей;
- предложен новый состав административного правонарушения, не относящийся к нарушениям режима целевого использования земельного участка, разработаны предложения по введению в КоАП РФ нового состава административного правонарушения за непредставление в установленный срок

сведений о фактическом виде использования земельного участка из числа разрешенных видов, установленных документацией градостроительного зонирования.

Научную новизну диссертационного исследования подтверждают **основные положения, выносимые на защиту.**

1. Учитывая отсутствие единого понятийного аппарата, регулирующего режим целевого использования земельного участка, предлагается ввести в Земельный кодекс РФ новое понятие «режим целевого использования земельного участка», определяемое как установленная соответствующими правовыми актами совокупность, прав и обязанностей землепользователей, а также ограничений и запретов использования земельных участков, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность или иной вид юридической ответственности.

2. В целях единообразия применения понятийного аппарата предлагается авторская трактовка понятия «механизм реализации мер административной ответственности за нарушение режима целевого использования земельного участка», определяемого как деятельность уполномоченного лица в соответствии с предписанием системы взаимосвязанных административно-правовых норм, обеспечивающих законное и обоснованное привлечение нарушителя к административной ответственности.

Начало действия механизма определяется моментом совершения административного деликта. Момент прекращения определяется истечением установленного законом срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

3. С целью повышения качества государственного контроля (надзора), муниципального контроля, предлагается дополнить перечень принципов, предусмотренный Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», новым принципом профессионализма контрольных (надзорных) органов и его должностных лиц, заключающимся в обязательном наличии

специальных познаний в области контроля (надзора) и подконтрольной (поднадзорной) деятельности.

4. С целью повышения адаптивности контрольно-надзорной деятельности к локальным условиям, повышения эффективности государственного надзора и муниципального контроля, снижения административной нагрузки на центральные органы и обеспечения более оперативного и квалифицированного выявления нарушений предлагается разграничить компетенции в области контроля (надзора) целевого использования земельного участка между федеральными, региональными и муниципальными органами власти, децентрализовав полномочия по надзору целевого использования земельного участка в пользу субъектов Российской Федерации в части земель, предоставленных физическим лицам для некоммерческих целей.

5. Предлагается разделить контрольные и надзорные функции органов, осуществляющих контроль и надзор целевого использования земельных участков, исходя из принципов:

- подчиненности, при которой подконтрольный объект подчинен контролирующему субъекту, а поднадзорный объект не имеет подчиненности субъекту при осуществлении надзора;
- системности (регулярности), при котором контроль имеет регулярный (внеплановый) характер по отношению к объекту контроля, а основой проведения надзорных мероприятий является соответствующий утвержденный план;
- полномочия, при которых объем контрольных мероприятий шире и включает, помимо проверки соблюдения законодательства, еще и проверку эффективности, рациональности, целесообразности, а надзор ограничивается исключительно проверкой соблюдения законодательства;
- применения санкций, при которых полномочия контроля ограничиваются правом требовать устранения выявленных нарушений, приведения в соответствие, привлечения к дисциплинарной ответственности, а в полномочия надзора входит право привлекать виновных лиц к административной ответственности.

6. Обосновывается необходимость наделить функциями государственного надзора за использованием земельных участков по целевому назначению органы исполнительной власти субъектов РФ. При разделении полномочий по надзору между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта целесообразно исходить из субъектного состава землепользователей и целей предоставления земельного участка, а именно предоставить органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочия по осуществлению государственного надзора за целевым использованием земельных участков, предоставленных физическим лицам для целей, не связанных с осуществлением коммерческой деятельности.

Для указанных целей предлагается внести изменения в ст. 71 Земельного кодекса РФ, добавив в состав органов, осуществляющих государственный надзор, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

7. С целью исключения дублирования функций и формирования единообразия подходов при проведении контроля (надзора) целевого использования земельных участков предлагается обязать Росимущество осуществлять проверки целевого использования земельных участков исключительно с привлечением соответствующих уполномоченных органов – Росреестра и/или уполномоченных органов муниципального контроля.

Следует внести изменения в Приказ Минэкономразвития РФ от 26 октября 2011 г. № 598 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной функции по проведению проверок использования имущества, находящегося в федеральной собственности»:

– исключить из полномочий должностных лиц Росимущества право и обязанность проведения проверок целевого использования земельных участков без привлечения уполномоченных лиц Росимущества в случае получения информации о нецелевом использовании земельных участков федеральной собственности, перенаправлять указанную информацию соответствующим органам государственного надзора или муниципального контроля;

– добавить обязанность уполномоченных лиц Росимущества в случае получения информации о нецелевом использовании земельных участков федеральной собственности, перенаправлять указанную информацию соответствующим органам государственного надзора или муниципального контроля.

8. Обосновывается нецелесообразность применения индикатора риска как ориентира для выявления нарушений режима целевого использования земельного участка, поскольку самостоятельная процедура назначения внеплановой проверки при выявлении индикатора риска законодательством не предусмотрена, а метод применения индикатора риска аналогичен форме административного обследования. В отличие от метода применения индикатора риска, порядок осуществления административного обследования регламентирован и широко применяется. Предлагается исключить метод применения индикатора риска, внося соответствующие изменения в Положение о государственном земельном надзоре, а также в иные, соответствующие нормативные акты.

9. В целях объективного и всестороннего исследования в рамках государственного земельного надзора, наличия/отсутствия объективных признаков административного правонарушения и определения степени негативных последствий, предлагается в проверочном листе предусмотреть возможность оценки влияния того или иного ответа на общий вывод о результатах государственного надзора путем внедрения бальной системы для каждого вопроса индивидуально.

10. Учитывая, что нецелевое использование земельного участка относится к правонарушениям в области охраны окружающей среды и природопользования, необходимо разграничить правонарушение в области охраны окружающей среды – нецелевое использование земельного участка и правонарушение в области налогов или экономики, выраженное в несоответствии фактически осуществляемого вида разрешенного использования участка из состава основных и вспомогательных видов со сведениями в ЕГРН в отношении соответствующего участка.

Указанное разграничение позволит привести предмет контроля (надзора) целевого использования земельного участка к соответствию целям и задачам контроля (надзора) в области охраны окружающей среды и природопользования, даст возможность применять меры административной ответственности с учетом степени опасности и последствий, а также снизит количество обжалований постановлений о привлечении к административной ответственности за нецелевое использование земельного участка.

В целях реализации положения необходимо:

а) внести в статью 14.2 Земельного кодекса Российской Федерации новую норму, обязывающую правообладателя земельного участка предоставлять уполномоченному органу, осуществляющему ведение Единого государственного реестра недвижимости, сведения о фактически осуществляемом виде (видах) использования земельного участка в срок не позднее 30 дней с момента фактического изменения вида использования земельного участка;

б) внести в Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» новую обязанность уполномоченного органа, осуществляющего ведение Единого государственного реестра недвижимости, при предоставлении заявлений об изменении/установлении вида разрешенного использования земельного участка вносить соответствующие изменения в случае соответствия испрашиваемого вида (видов) разрешенного использования земельного участка основному виду разрешенного использования земельного участка, предусмотренного Правилами землепользования и застройки соответствующей территории, а равно и условно разрешенному виду использования при условии наличия соответствующего, подтвержденного права на применение условно разрешенного вида использования, при этом количество видов разрешенного использования, содержащихся в ЕГРН, может быть ограничено только количеством, определенным Правилами землепользования и застройки соответствующей территориальной зоны;

в) ввести в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации новую статью 15.50, предусматривающую административную

ответственность за нарушение срока предоставления сведений в Единый государственный реестр недвижимости о фактически осуществляемом виде или видах использования земельного участка.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что оно относится к одной из наиболее значимых проблем современного административного права – проблеме государственного надзора и муниципального контроля в сфере земельных отношений и административно-правовым и организационно-правовым мерам обеспечения режима целевого использования земельных участков. Сформулированные в диссертационном исследовании выводы и предложения, направленные на преодоление проблем административно-правового регулирования государственного надзора и муниципального контроля за целевым использованием земельных участков, организационно-правового обеспечения режима использования земельных участков, что создает предпосылки дальнейшего развития теоретических положений российской административно-правовой науки.

Практическая значимость исследования состоит в том, что результаты исследования могут быть использованы:

а) при разграничении полномочий в области надзора и контроля целевого использования земельных участков между федеральными органами исполнительной власти, органами субъектов Федерации и органами местного самоуправления;

б) в законотворческой деятельности, при совершенствовании порядка применения проверочных листов в рамках государственного надзора и муниципального контроля целевого использования земельных участков; при определении мер ответственности за нарушение срока предоставления сведений в ЕГРН о виде (видах) использования земельного участка;

в) в правоприменительной практике путем формирования единого, обоснованного подхода к определению предмета государственного надзора целевого использования земельных участков и к применению видов ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению,

определению состава административного правонарушения, выраженного в нарушении режима целевого использования земельного участка;

г) в образовательном процессе, позволяющем обучающимся увидеть целостную систему регулирования государственного надзора, муниципального контроля целевого использования земельных участков, а также основания и порядок привлечения к административной ответственности за нецелевое использование земельного участка.

Степень достоверности результатов исследования базируется на использовании широкого круга научно-правовых источников, учебной и научной литературы российских и зарубежных авторов, материалов научных докладов, монографий, конференций, диссертационных исследований, позиций Верховного Суда РФ, судебной практики. В разработке научных положений и предложений использовались современные методики сбора, обработки и анализа практических материалов. Научные выводы основаны на углубленном анализе теоретической части исследования, результатах обобщения и анализа правоприменительной практики и эмпирической базы.

Степень достоверности результатов проведенного исследования обеспечена также результатами апробирования сформулированных выводов и положений на практике и в учебном процессе, что подтверждается актами внедрения.

Апробация результатов исследования. Основные результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на VI Всероссийской научно-практической конференции в Нижнем Новгороде в 2021 г., посвященной общим вопросам теории и практики контроля и надзора на современном этапе развития общества и государства, на международных научно-практических конференциях в г. Краснодаре в 2022, 2023 и 2025 гг., посвященных теории и практике административного права и процесса, организованных Краснодарским университетом Министерства внутренних дел Российской Федерации, на Всероссийской научно-практической конференции с международным участием в г. Краснодаре в 2023 г., организованной Кубанским

государственным университетом, приуроченной к 30-летию принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

Основные положения исследования нашли отражение в научных публикациях, в том числе в информационно-правовой системе «Консультант Плюс» (2016 г.), а также в 9 публикациях в изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (в период с 2018 по 2022 г.).

Структура диссертации определена ее целью и задачами и состоит из введения, двух глав (шести параграфов), заключения, списка литературы и приложения. Основная часть работы изложена на 183 страницах. Список литературы включает 253 источника.

1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПО ЦЕЛЕВОМУ НАЗНАЧЕНИЮ КАК ПРЕДМЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

1.1 Административно-правовые основы регулирования использования земельных участков по целевому назначению

Государственное регулирование земельных отношений является одним из приоритетов существования любого государства, обеспечивающее, с одной стороны, его экономическое и социальное развитие, с другой – сохранение земли как основы жизнедеятельности государства. Исходя из сказанного, основными принципами государственного регулирования земельных отношений выступают рациональность и эффективность использования земель.

Полагаем, что в целом крайне сложно переоценить значение государственного регулирования земельных отношений, поскольку неправильная политика в указанном направлении может привести к развитию необратимых процессов в мире. Н.Н. Аверьянова отмечает, что признание земли основой жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, должно оставаться незыблемым ориентиром в правотворчестве и правоприменении, в том числе при меняющихся политических, экономических, социальных и иных условиях¹.

Земельные отношения на территории современной России развивались этапами и обуславливались в основном необходимостью эксплуатации земель для достижения текущих целей, определением прав на землю и формированием границ

¹ Аверьянова Н.Н. Земля как основа жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2020. С. 4.

земельных участков, нежели принципами рационального использования и сохранения земель.

Впервые о целевом использовании земельного участка и ответственности за нарушение режима его целевого использования упоминается в Земельном кодексе РСФСР от 30 октября 1922 г.¹ В частности, Земельным кодексом 1922 г. объявлена ответственность земельного общества перед государством за правильное и целесообразное использование находящихся в его пользовании земельных угодий. Понятием «земельное общество» охватывались сельскохозяйственные коммуны и артели, а также добровольные объединения отдельных дворов или совокупность дворов, выделившихся из прежних обществ. Следует отметить, что Земельным кодексом 1922 г. было провозглашено право собственности рабоче-крестьянского государства на все земли в пределах РСФСР. В качестве субъектного состава земельных отношений в Земельном кодексе 1922 г. упоминается рабоче-крестьянское государство и земельное общество. Вместе с тем ответственность за использование земель не по целевому назначению (не целесообразному) предусматривалась только для земельного общества.

В 1928 г. Постановлением ЦИК от 15 декабря утверждены «Общие начала землепользования и землеустройства»². Указанным нормативным правовым актом на землепользователей возлагалась обязанность по правильному и целесообразному использованию предоставленной им земли, а также зафиксировано, что надзор и порядок его осуществления за правильностью и целесообразностью пользования землей и меры против нарушений этой обязанности определяются законодательством союзных республик.

В 1970 г. был утвержден новый Земельный кодекс РСФСР³, он уже был в значительной степени более зрелый. Например, появилось отвечающее интересам

¹ О введении в действие Земельного кодекса: Постановление ВЦИК от 30.10.1922 // Собрание кодексов РСФСР. 4-е изд. М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1928.

² Общие начала землепользования и землеустройства: Постановление ЦИК СССР от 15.12.1928 // СЗ СССР. 1928. № 69. С. 642; Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1928. № 292. 16 дек.

³ Об утверждении Земельного кодекса РСФСР: Закон РСФСР от 01.07.1970 // Ведомости ВС РСФСР. 1970. № 28. С. 581.

того времени понятие земли как важнейшего богатства советского общества, главного средства производства в сельском хозяйстве и пространственного базиса размещения и развития всех отраслей народного хозяйства. Основная цель землепользования устанавливалась как научно обоснованное, рациональное использование всех земель, охрана их и всемерное повышение плодородия почв как общенародная задача.

Деление на законодательном уровне земель на категории исходя из их основного целевого назначения, на наш взгляд, было наиболее значимой новеллой Земельного кодекса РСФСР 1970 г.¹ Всего было установлено 6 категорий земель:

- 1) сельскохозяйственного назначения, предоставленных в пользование колхозам, совхозам и другим землепользователям для сельскохозяйственных целей;
- 2) населенных пунктов (городов, рабочих, курортных, дачных поселков и сельских населенных пунктов);
- 3) промышленности, транспорта, курортов, заповедников и иного несельскохозяйственного назначения;
- 4) государственного лесного фонда;
- 5) государственного водного фонда;
- 6) государственного запаса.

Использование земельных участков по целевому назначению определялось как возможность и обязанность землепользователей пользоваться земельными участками исключительно в тех целях, для которых они им предоставлены, исходя из принципов рациональности, эффективности и бережного отношения.

Последним в истории РСФСР стал Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г.² Существенным его отличием стало распространение права собственности на землю для граждан и их объединений. Законодательно закреплены обязанности собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и

¹ Об утверждении Земельного кодекса РСФСР: Закон РСФСР от 01.07.1970 // СПС «КонсультантПлюс».

² Земельный кодекс РСФСР: утв. ВС РСФСР 25.04.1991 № 1103-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. С. 768.

арендаторов эффективно использовать землю в соответствии с целевым назначением, повышать ее плодородие, применять природоохранные технологии производства, не допускать ухудшения экологической обстановки на территории в результате своей хозяйственной деятельности.

Новый этап развития земельного законодательства на постсоветском пространстве связывают с принятием в 1990 г. «Закона о собственности в СССР»¹ и «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле»².

В современной России земельная реформа проводилась в несколько этапов и началась в 1990–1991 гг. В это время были приняты Закон РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»³ и Закон РСФСР «О земельной реформе»⁴.

Вместе с тем началом коренных изменений земельных правоотношений в 1990-х гг. считают Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 3 декабря 1990 г. «О программе возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса»⁵ и, как итог, упомянутый Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г., распространившие право собственности на землю для граждан и их объединений.

Вопросам земельных отношений, а также земельным реформам в СССР и РСФСР посвящен ряд исследований ученых, в том числе Г.А. Волкова⁶, И.А. Иконицкой⁷, О.С. Колбасова⁸ и др.

¹ О собственности в СССР: Закон СССР от 06.03.1990 № 1305-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 11. С. 164.

² Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле (приняты ВС СССР 28.02.1990) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 10. С. 129.

³ О крестьянском (фермерском) хозяйстве: Закон РСФСР от 22.11.1990 № 348-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. С. 324.

⁴ О земельной реформе: Закон РСФСР от 23.11.1990 № 374-1: утв. Верховным Советом РФ 23.11.1990 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. С. 327.

⁵ О программе возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 03.12.1990 №397-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 28. С. 368.

⁶ Волков Г.А. Основные начала земельного права // Экологическое право. 2022. № 1. С. 10; Волков Г.А. Правовые проблемы разграничения земель на категории по целевому назначению // Экологическое право. 2005. № 2. С. 29–32.

⁷ Иконицкая И.А. Земельные споры в СССР и их классификация // Советское государство и право. 1968. № 9.

⁸ Колбасов О.С. Советское законодательство об охране природы за 40 лет // Известия вузов. Сер.: Правоведение. 1958. № 1. С. 37–46.

Анализируя предпосылки проведения земельной реформы, начатой в 1990 г., и правовые основания ее реализации, следует отметить, что в сфере земельных отношений того периода в России назрела необходимость таких преобразований, как:

- легальная оценка земли (в денежной форме), переход к арендным отношениям сельскохозяйственных предприятий при передаче земли в долевую собственность крестьян;
- легализация различных форм частной собственности на землю;
- расширение полномочий местных органов власти в планировании использования земли и распоряжения ею;
- разграничение федеральных государственных земель и земель субъектов РФ, а также местного самоуправления;
- обеспечение информированности общественности о положении дел в земельном хозяйстве страны и выработка процедуры ее (общественности) участия в решении спорных вопросов относительно использования земли;
- разработка экологических критериев, ограничивающих бесконтрольное создание вредных производств и применение опасных технологий;
- повышение эффективности государственного земельного кадастра мониторинга и контроля за правильным использованием, охраной и улучшением земель.

Отправной точкой в развитии земельных отношений в современной России стало принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г.¹

В частности, согласно ст. 9 Конституции Российской Федерации, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Как отмечает Н.Н. Аверьянова, указанный подход позволяет определить фундаментальный характер и ценностное значение указанной

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 1993. № 237. 25 дек.

конституционной нормы для развития земельных и природоресурсных отношений¹.

Таким образом, были провозглашены новые ориентиры развития земельных отношений, направленные на эффективное и рациональное землепользование.

Поскольку в ст. 36 Конституции Российской Федерации закреплено, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона, то с указанного момента государственное регулирование земельных отношений можно определить как основанную на Конституции и законодательстве России деятельность органов государственной власти, направленную на наиболее эффективное и рациональное использование земельных ресурсов, обеспечение земельного правопорядка, а также соблюдение земельных прав граждан России.

Следующим шагом на пути становления государственного регулирования земельных отношений в современной России стало введение 1 января 1995 г. в действие первой части Гражданского кодекса Российской Федерации², в соответствии с которым земельные участки были отнесены к недвижимым вещам (недвижимому имуществу) и тем самым уже полноценно введены в гражданский оборот.

Используя классификацию моделей земельно-правового устройства государства, предложенную Н.Н. Аверьяновой³, можно отметить следующее: в результате изменения внутреннеполитического устройства государства, модель, основанная на закреплении исключительности государственной собственности на землю и ограничении ее оборотоспособности, присущая таким странам, как ранее СССР, а в настоящее время Китай, Вьетнам, Куба, изменилась на модель, основанную на активном реформировании земельных отношений, разгосударствлении земельной собственности и формировании нового класса

¹ Аверьянова Н.Н. Конституционная аксиология как фундаментальная основа формирования и развития природоресурсного законодательства // Журнал российского права. 2023. № 8. С. 5–16.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 10.06.2026) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

³ Аверьянова Н.Н. Конституционно-правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации: монография / под ред. Г.Н. Комковой. М.: Юстицинформ, 2017. С. 264.

частных земельных собственников. Второй тип модели присущ таким странам, как Сербия, Черногория, Чехия, Словакия, Македония и др. Всего Н.Н. Аверьянова выделяет пять моделей земельно-правового устройства государства. В частности, третья модель с устоявшейся конституционно-правовой формой, которая основана на многовековых традициях, используется в Германии¹, Италии², Франции³. Ярким примером реализации четвертой модели, характеризующей переходом государств от феодализма к социально-ответственному капитализму, являются страны Латинской Америки. Пятая модель земельно-правового устройства, основанная на традициях мусульманской религии, присуща арабским странам.

И все-таки серьезнейшим прорывом в государственном регулировании земельных отношений в Российской Федерации с уверенностью можно назвать введение 25 октября 2001 г. Земельного кодекса Российской Федерации⁴. Он провозгласил одиннадцать основных принципов земельного законодательства, среди которых, учитывая специфику работы, следует выделить:

– учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составляющей природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

– деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к

¹ Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland). URL: <https://www.bundestag.de/grundgesetz>.

² Constitution of the Italian Republic. URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

³ Code civil des Français. URL: https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2352/CivilCode_1565_Bk.pdf

⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. С. 4147.

определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства;

– дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы;

– сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Провозглашенные принципы дают понять, что хаотичное использование земель недопустимо и наступает время установления определенных правил и порядка использования земель. Но возникает вопрос, кто должен принимать решение относительно того, каким образом использовать земли и в каком объеме, т.е. вопрос распределения полномочий по управлению землями. Согласно ст. 2 Земельного кодекса РФ, земельное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Земельное законодательство состоит из настоящего Кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

Следуя указанной структуре, в Земельном кодексе РФ закреплены семь категорий земель:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;

7) земли запаса.

В ст. 7 Земельного кодекса РФ определены общие принципы формирования правового режима использования земельных участков. Так, правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования.

Следует отличать правовой режим земельного участка от режима целевого использования земельного участка.

Режим целевого использования земельного участка можно разложить на две составляющие: 1) правовой режим; 2) целевое использование.

Понятию «правовой режим» посвящено множество исследований, в частности, таким учеными, как С.С. Алексеев¹, А.В. Малько², Н.И. Матузов³ и др.

Так, С.С. Алексеев под правовым режимом понимает порядок регулирования, выраженный в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования.

Понятие «целевое использование» в соответствии с Земельным кодексом РФ является одним из основных принципов земельного законодательства государства и выражается в делении земель по целевому назначению на категории. Согласно указанному принципу, правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства⁴.

Впервые понятие «целевое использование» было закреплено в Земельном кодексе РСФСР 1970 г.⁵ В частности, в ст. 20 «Использование земельных участков

¹ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / ред. Л.А. Плеханова. М.: Юрид. лит, 1989.

² Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 19–25.

³ Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Известия вузов. Правоведение. 1996. № 4. С. 16–29.

⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 02.05.2026) пункт 1, статья 1 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁵ Об утверждении Земельного кодекса РСФСР: Закон РСФСР от 01.07.1970 // СПС «КонсультантПлюс».

по целевому назначению» было предусмотрено, что землепользователи имеют право и обязаны пользоваться земельными участками в тех целях, для которых они им предоставлены. Как отмечает Н.Г. Нарышева, в контексте Земельного кодекса РСФСР 1970 г. целевое назначение земельного участка является прообразом разрешенного использования земельного участка в понимании современного законодательства¹. Г.А. Волков акцентирует внимание на том, что принцип деления земель по целевому назначению на категории дополнен принципом дифференцированного подхода к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы². Следовательно, целевое использование земельного участка базируется и на правовом режиме земельного участка, но эти понятия не являются тождественными.

В свою очередь, С.С. Алексеев полагает, что установление целевого назначения земель, соответствующего категории земель, служит основным правовым инструментом разрешительного типа правового регулирования земельных отношений. Указанный тип правового регулирования характеризуется тем, что в его основе лежит общий запрет, означающий, что правовое регулирование строится по принципу «запрещено все, кроме...»³.

Также следует отметить, что правовой режим земельного участка в соответствии с Градостроительным кодексом РФ определяется градостроительным регламентом, т.е. регулируется градостроительным законодательством. При этом градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий, сельскохозяйственных угодий в составе

¹ Нарышева Н.Г. Юридическое значение деления земель на категории по целевому назначению // Экологическое право. 2015. № 6. С. 3.

² Волков Г.А. Принципы земельного права // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и в Республике Македонии: сб. науч. ст. Вып. 1 / отв. ред. А.Е. Шерстобитов. М.: Статут, 2006. С. 375–388.

³ Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект. 2009. С. 219.

земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон и территорий опережающего развития¹. Но это не освобождает землепользователей участков, в отношении которых не устанавливаются градостроительные регламенты от обязанности использовать земельные участки по целевому назначению, установленному правовыми актами. В частности, целевое использование земель лесного фонда регулируется Лесным кодексом РФ².

Из сказанного следует, что понятие целевого использования земельного участка применимо ко всем землям без исключения, в отличие от правового режима земель.

Понятие «целевое использование» также применимо к целям предоставления земельного участка, например, для строительства. В указанном случае термин «правовой режим земельного участка» невозможно применить, поскольку ни категория земель, ни вид разрешенного использования не устанавливают и не регулируют обязанность землепользователя возвести на земельном участке определенный объект в определенный срок.

Также правовой режим земельного участка отличается от целевого использования земельных участков наличием правовых последствий при нарушении последнего.

В частности, КоАП РФ предусмотрена административная ответственность именно за использование земельного участка не по целевому назначению³.

На основе проведенного исследования считаем целесообразным введение понятия «режим целевого использования земельного участка» как единого, обобщающего и регулирующего права и обязанности землепользователей, а также ограничения и запреты использования земельных участков.

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 23.03.2026), статья 36 // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

² Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 29.12.2025) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 26.07.2026), статья 8.8 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Предлагаем определить режим целевого использования земельного участка как установленную соответствующими правовыми актами совокупность прав и обязанностей землепользователей, а также ограничений и запретов использования земельных участков, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность.

Касаемо разрешенного использования земельного участка следует отметить, что любой основной или вспомогательный вид разрешенного использования из предусмотренных градостроительным зонированием территорий выбирается правообладателем земельного участка. Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере земельных отношений. При этом государство закрепило за собой функции контроля законности использования земель. Путь становления контрольных и надзорных функций в области земельных правоотношений неоднозначен и сумбурен. В этой связи необходимо рассмотреть эволюцию надзора и контроля целевого использования земельных участков.

Контроль и надзор использования земель в РСФСР, провозглашенный Земельным кодексом РСФСР в 1928 г., сформировался лишь к 1968 г. Так, Законом СССР от 13 декабря 1968 г. «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» определено, что задача государственного контроля за использованием и охраной всех земель – обеспечение соблюдения министерствами, государственными комитетами и ведомствами, государственными, кооперативными, общественными предприятиями, организациями и учреждениями, а также гражданами земельного законодательства, порядка пользования землей, правильности ведения земельного кадастра и землеустройства в целях рационального, эффективного использования и охраны земель. Государственный контроль за использованием и охраной всех земель осуществляется Советами народных депутатов, их исполнительными и распорядительными органами, а также специально уполномоченными на то

государственными органами в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР¹.

Государственный контроль за использованием земель осуществляли:

1) Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик, Советы депутатов трудящихся, их исполнительные и распорядительные органы на местах;

2) землеустроительная служба системы Министерства сельского хозяйства СССР, землеустроительные службы министерств сельского хозяйства союзных республик;

3) органы народного контроля и прокуратура.

М.А. Макаренко и Д.В. Якунин отмечают высокую роль прокурорского надзора за земельными правоотношениями в советский период². На наш взгляд, это закономерно, учитывая, что субъектом земельных отношений практически всегда выступало государство.

В 1991 г. Постановлением Совета Министров РСФСР утверждено Положение о Государственном комитете РСФСР по земельной реформе и его органах на местах³, в соответствии с которым государственный контроль за использованием и охраной земель возложен на Государственный комитет РСФСР по земельной реформе.

С распадом Советского Союза и появлением института частной собственности многие территории были приватизированы физическими и юридическими лицами. При этом деятельность новых правообладателей земельных участков в части использования земельных участков на законодательном уровне фактически не была регламентирована.

¹ Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 13.12.1968 № 3401-VII // Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. С. 485.

² Макаренко М.А., Якунин Д.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства в 60–70-х годах XX века // История государства и права. 2009. № 2. С. 35–37.

³ Об утверждении Положения о Государственном комитете РСФСР по земельной реформе и его органах на местах: Постановление Совета Министров РСФСР от 11.06.1991 № 320. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901607286>

В 1992 г. Постановлением Правительства Российской Федерации утверждено первое (после распада СССР) Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель¹, установившее порядок осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель и определившее органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель, такие как:

- Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации и его органы на местах;
- Министерство экологии и природных ресурсов Российской Федерации и его органы на местах;
- Государственный комитет санитарно-эпидемиологического надзора и его органы на местах;
- Министерство архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и местные органы архитектурно-строительного надзора.

Постановлением Правительства РФ 1992 г. было утверждено Положение о Комитете по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации², в котором функции государственного контроля за использованием и охраной земель, ведение мониторинга земель, землеустройства и государственного земельного кадастра возложены на Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ 1993 г. «Об утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству»³ полномочия осуществления государственного контроля за использованием и

¹ Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель: Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.1992 № 594 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 8.

² Об утверждении положения о Комитете по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 26.05.1992 № 346 (в первоначальном виде документ опубликован не был).

³ Об утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству: Постановление Правительства РФ от 02.02.1993 № 91 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 6. С. 488.

охраной земель закреплены за Комитетом Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству.

Указом Президента РФ от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ Государственный комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству упразднен. Функции комитета переданы вновь образованному Министерству РФ по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

Однако вскоре Указом Президента РФ от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»² Министерство РФ по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству упразднено, а его функции переданы Государственному земельному комитету РФ.

В дальнейшем в соответствии с Указом Президента РФ от 25 мая 1999 г. № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»³ Государственный земельный комитет Российской Федерации преобразован в Государственный комитет РФ по земельной политике.

На этом преобразования в системе органов управления земельными правоотношениями не закончились.

Указом Президента РФ от 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴ Государственный комитет РФ по земельной политике упразднен, его функции переданы вновь образованной Федеральной службе земельного кадастра России и Министерству имущественных отношений РФ.

Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁵ Федеральная служба земельного

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 30.04.1998 № 483 (ред. от 29.11.2004) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 18. С. 2020.

² О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 22.09.1998 № 1142 // Собрание законодательства РФ. 1998 № 39. Ст. 4886.

³ О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 25.05.1999 № 651 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2727.

⁴ О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 21. Ст. 2168.

⁵ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

кадастра России преобразована в Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость), которое в соответствии с Указом Президента РФ от 25 декабря 2008 г. № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»¹ упразднено, а его функции переданы Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии.

С указанного периода и по настоящее время полномочиями по надзору исполнения требований земельного законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению наделена Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии.

Современные тенденции теории контрольного (надзорного) процесса берут свое начало от теории юридического процесса, сформировавшейся в 1980-е гг.²

Как отмечает С.М. Зубарев, контрольный процесс – это правовая форма деятельности органов государства, общественных организаций и должностных лиц, выражающаяся в совершении юридически значимых действий по наблюдению и проверке соответствия исполнимости и соблюдения подчиненными субъектами нормативных правовых предписаний и пресечении правонарушений соответствующими организационно-правовыми средствами. Ученый выделяет следующие черты контрольного процесса:

1) по отношению к правотворчеству и правоприменению несет вторичный характер;

2) по содержанию имеет специфическую правовую форму управленческой деятельности органов государства и выступают как организационно-юридическое средство обеспечения законности в управленческой деятельности;

¹ О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии: Указ Президента РФ от 25.12.2008 № 1847. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6366.

² Горшенев В.М. Теория юридического процесса: монография. Харьков, 1985. С. 192; Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности: монография. М., 1987. С. 176.

3) по методу осуществления одновременно относится и к разрешительно-распорядительной, и юрисдикционной форме регулятивных и охранительных правоотношений¹.

Автор акцентирует внимание на том, что контрольный процесс содержит признаки как юрисдикционного, так и управленческого административного процесса.

Полагаем, что двойственная природа контрольного процесса отвечает конечным целям и задачам контроля, выражающегося в создании и улучшении условий для соблюдения законности (позитивный контроль), а также в выявлении и пресечении нарушений (правоохранительный контроль (надзор)).

Тем не менее в настоящее время механизм применения позитивных процедур не сложился, практика не сформировалась. При этом наблюдается тотальное доминирование юрисдикционных процедур.

Применительно к системе контроля (надзора) за соблюдением режима целевого использования земельных участков позитивный контроль присущ исключительно органами местного самоуправления, тогда как правоохранительный надзор в рассматриваемой сфере осуществляется исключительно федеральным органом власти – Росреестром.

Безусловно, контроль целевого использования земельных участков относится к смешанным юридическим процессам и является разновидностью административного процесса. При этом ученые отмечают что контролю и надзору в рамках административного процесса должны быть присущи различные административные производства. В частности, в рамках контроля за целевым использованием земельных участков ведущую роль должны играть позитивные процедуры, а при осуществлении надзора – юрисдикционные процедуры.

На наш взгляд, контроль использования земельных участков по целевому назначению как позитивный (административный) процесс недостаточно

¹ Зубарев С.М. Процессуальная природа контроля и надзора // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 10–14.

реализован и ограничен исключительно как контроль за исполнением правовых актов. Контроль создания нормативных актов направленных на улучшение условий для достижения целей и задач контроля соблюдения режима целевого использования земельных участков, фактически не реализован.

В свою очередь, контрольный (надзорный) процесс в полной мере реализуется как юрисдикционный (правоохранительный), поскольку все силы и средства государственного надзора и муниципального контроля за целевым использованием земельных участков фактически направлены исключительно на выявление нарушений и привлечение к административной ответственности.

На наш взгляд, углубляясь в теорию контроля (надзора) в отрыве от конкретного объекта и субъекта контроля (надзора), можно столкнуться с синтезированием искусственной теории контроля (надзора), которую будет тяжело воплотить практически. Безусловно, контроль (надзор) должен базироваться на общем теоретическом фундаменте. Но средства реализации в разных областях могут сильно отличаться, что совершенно оправдано. Соответственно, совершенно оправдано и обосновано, когда органы исполнительной власти, определяющие политику эффективного использования земель, определяют порядок позитивного контроля за ее исполнением. В настоящее время ни на федеральном уровне, ни на уровне субъектов не существует положений о государственном контроле целевого использования земельных участков. Контроль целевого использования земельных участков регулируется исключительно органами местного самоуправления.

Наличие у государственного органа, осуществляющего государственный надзор за целевым использованием земельных участков, полномочий по привлечению к административной ответственности за нарушение режима целевого использования земельного участка свидетельствует об административно-юрисдикционной специфике исследуемого вида надзора. Как отмечает А.Ю. Гулагин, органы, осуществляющие функции по надзору и реализующие полномочия по привлечению виновных к установленной административной ответственности и действующие при этом в конкретной сфере правовых отношений, регламентированной законодательно, являются правоохранительными

органами административной юрисдикции¹. По мнению ученого, сочетание контрольных и административно-юрисдикционных процессов и полномочий у органа, осуществляющего государственный надзор, носит позитивный характер и способствует повышению его качества.

На наш взгляд, только административно-юрисдикционный процесс в рамках государственного надзора позволяет объективно оценить эффективность надзора.

Далее, наряду с нестабильностью органов управления в сфере земельных правоотношений обратим внимание на неоднозначность и изменчивость содержания понятий «контроль» и «надзор». До настоящего времени в нормативных правовых актах РФ не даны их однозначные определения. Вопрос о соотношении данных понятий в анализируемой нами сфере остается актуальным и продолжает исследоваться ученым сообществом².

Как отмечает С.М. Зырянов, по результатам анализа работ ряда ученых в период с 1960-х по 1980-е гг., посвященных теории контроля и надзора, контроль представляет собой более широкую категорию по сравнению с надзором³. Указанную позицию часто считают традиционной⁴.

Контрольные отношения возникают между взаимоподчиненными субъектами, в рамках контроля оценивается целесообразность деятельности подконтрольного, а цель контроля сводится к регулированию деятельности подконтрольного. Однако надзор не предусматривает подчиненность поднадзорного, предметом надзора является законность, а целью – обеспечение законности и безопасности. В итоге делается вывод о том, что смешивание понятий «контроль» и «надзор» является методологической ошибкой. Также ученый

¹ Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции: монография. М., 2012. С. 144.

² Винокуров А.Ю. Государственный земельный надзор: проблемы правового регулирования // Правовые вопросы недвижимости. 2013. № 1. С. 2–4.

³ Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М., 2023. С. 232.

⁴ Зубарев С.М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 31–36.

отмечает, что разделение указанных понятий позволит разграничить разные виды контрольной деятельности и упорядочить их¹.

По мнению профессоров Д.Н. Бахраха, Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова, «контроль – это установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления; установление соотношения, намечаемого и сделанного в системе государственного управления. Контроль должен быть последовательным, разумным, обоснованным, гласным, объективным, законным и оперативным.

Одним из видов контроля является надзор, осуществляемый, как правило, только для выяснения соответствия законности проводимых мероприятий (действий, решений)».² Следует отметить, что еще в начале XX столетия В.И. Ленин определял надзор как способ обеспечения законов³.

На законодательном уровне первые и реальные шаги к разделению функций контроля и надзора были сделаны в 2011 г. с принятием Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁴. По словам профессора А.Ю. Винокурова, в связи с принятием этого закона государственный земельный контроль наряду с другими видами контрольной деятельности в природоресурсной сфере был трансформирован в надзор⁵. Указанный процесс существенно повлиял

¹ Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М., 2023. С. 232.

² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 816.

³ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 2. С. 293.

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590.

⁵ Винокуров А.Ю. Государственный земельный надзор: проблемы правового регулирования // Правовые вопросы недвижимости. 2013. № 1. С. 2–4.

на разграничение функций контроля и надзора по уполномоченным органам и порядку исполнения.

При этом подчеркивалось, что до момента разграничения таких полномочий контрольно-надзорная деятельность в рассматриваемой области должна восприниматься как единое целое.¹ Как отмечает А.В. Мартынов, задачи по совершенствованию контроля и надзора, в том числе по вопросу разграничения функций контроля и надзора, в рамках проводимой административной реформы в 2006–2010 гг. решены не были².

На наш взгляд, интересный вывод сделан Н.Н. Аверьяновой на основе глубокого анализа эволюции функций «контроля» и «надзора», по ее мнению, понятие «земельный надзор» шире, чем «земельный контроль», последний является частью земельного надзора³.

В 2015 г. Постановлением Правительства РФ от 2 января 2015 г. «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре»⁴ был утвержден порядок осуществления государственного земельного надзора, тем самым установлено кардинальное отличие от муниципального земельного контроля.

Но уже в 2021 г. с принятием Постановления Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)»⁵ ситуация изменилась, понятия «контроль» и «надзор» вновь стали тождественными, что, на наш взгляд, ошибочно. Как уже указывалось, ученые сходятся во мнении о различной правовой природе контроля и надзора, а также в

¹ Агешкина Н.А., Коржов В.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

² Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2010. С. 2.

³ Аверьянова Н.Н. Земельный надзор как административно-правовое средство обеспечения рационального использования земель в России // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 46–48.

⁴ Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 2. Ст. 514.

⁵ О федеральном государственном земельном контроле (надзоре): Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 (ред. от 01.07.2026), вместе с Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) // Собрание законодательства РФ. 2021 № 28 (ч. I). Ст. 5511.

различных правовых последствиях, возникающих по результатам контроля и надзора.

Учитывая, что Положением «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» от 30 июня 2021 г. декларирована тождественность терминов «контроль» и «надзор», но при этом фактически существуют различия в полномочиях между органами, осуществляющими муниципальный контроль и государственный земельный надзор, предлагаем еще раз обратить внимание на позицию некоторых авторов о соотношении понятий контроля и надзора. В частности, контроль рассматривается как атрибут административной власти, одна из важнейших ее функций. Он включает наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности, оценку ее с правовых, научных, социально-политических, организационно-технических позиций. Но во многих случаях ради обеспечения свободы граждан и организаций, ограждения их от чрезмерной государственной опеки контрольные полномочия субъектов власти ограничивают правовыми актами, предоставляя им возможность осуществлять только надзор. А когда между проверяющими и проверяемыми нет организационной подчиненности, то отграничение контроля от надзора необходимо для предотвращения вмешательства в оперативную деятельность субъектов, не несущих ответственность за ее последствия. В условиях сокращения государственного вмешательства в деятельность организаций, в жизнь граждан, перехода к правовому государству объем надзора будет увеличиваться за счет сужения объема контроля. Кроме того, объем надзорной деятельности расширяется потому, что в жизни общества повышается роль технических средств, разнообразных технических правил, контроль за соблюдением которых – важное условие обеспечения безопасности. В свою очередь, надзор по сути является ограниченным, суженным контролем¹.

При соотношении понятий отмечается, что ключевым признаком разграничения контроля и надзора является наличие подчиненности

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. С. 280.

подконтрольного объекта контролирующему субъекту в случае контроля и отсутствия такой подчиненности при осуществлении надзора. Кроме того, функция контроля подразумевает проверку соблюдения законодательных норм и исполнения управленческих распоряжений, в том числе проверку деятельности с позиции рациональности и самостоятельное устранение контролирующим субъектом выявленных нарушений. Еще одним важным признаком, характерным только для надзора, является плановость проверочных мероприятий, что означает невозможность осуществления надзора в непрерывном, текущем порядке¹.

Некоторые авторы предлагают определять государственный надзор как исключительную компетенцию органов прокуратуры. Соответственно органы власти, наделенные такими полномочиями, являются контрольными органами².

Н.Г. Салищева в качестве одного из существенных и принципиальных отличий надзора отмечает его надведомственный, внешний характер по отношению к поднадзорным объектам³.

Одни ученые предлагают различать контроль и надзор по предмету и пределам проверок. По их мнению, надзор, в отличие от контроля, всегда осуществляется извне, по отношению к объектам иных систем, тогда как контроль может осуществляться и внутри системы (самоконтроль). Надзор предполагает наличие заранее установленных параметров поднадзорной деятельности, тогда как сфера контроля четко не определена⁴. Другие на примере контроля и надзора в области финансов указывают на отличие надзора от контроля по такому критерию, как широта спектра исследуемых вопросов. В частности, в случае с налоговым контролем объектом является правильность и полнота уплаты налогов и сборов. Здесь специфика состоит в большой степени императивности, которая им

¹ Дехтярь И.Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 54–56.

² Анисимова К.О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их разграничения // Научный вестник Крыма. 2018. № 4. С. 8.

³ Салищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР. М.: Наука, 1970. С. 180.

⁴ Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. С. 4243.

свойственна. Все их аспекты регулируются законодательством, следовательно, объект контроля широк. А в случае с банковским надзором объект значительно сужен¹. Ученые отмечают, что полномочия органов, осуществляющих государственный контроль, включают проверку состояния дел подконтрольного объекта с точки зрения не только законности, но и целесообразности принимаемых решений. Надзорная же деятельность ограничена проверкой законности действий конкретного объекта надзора². Кроме того, органы контроля занимаются проверкой различных сторон деятельности подконтрольных объектов, в то время как органы надзора проверяют соблюдение специальных правил на поднадзорных им объектах³.

Тем не менее мы приходим к выводу, что в настоящее время ключевым отличием муниципального земельного контроля от государственного земельного надзора является отсутствие у органов местного самоуправления полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях в части нарушения требований земельного законодательства, рассмотрению данных дел и привлечению виновных лиц к административной ответственности. Во всем ином деятельность указанных органов не имеет различий, что влечет за собой правовую неопределенность для всех субъектов рассматриваемых правоотношений.

Далее обратимся к вопросу становления административной ответственности за нарушение режима целевого использования земельных участков.

Здесь необходимо акцентировать внимание на процессе становления и развития отечественного института административной ответственности.

¹ Кутузова А.С. Теоретическое обоснование разграничения контрольных и надзорных функций в деятельности государственных органов (на примере Банка России и Федеральной налоговой службы Российской Федерации) // *Налоги*. 2008. № 5.

² Уманская В.П. Проблемы законодательного определения полномочий федеральных служб в сфере контроля и надзора // *Административное право. Теория и современность: сб. науч. тр.* М.: Проспект, 2006. С. 83–91.

³ Лазарева Т.А. Государственное регулирование предпринимательской деятельности регистратора на рынке ценных бумаг // *Предпринимательское право*. 2008. № 1. С. 4.

А.Н. Жеребцов¹ выделяет четыре этапа развития административно-правовой науки в СССР. На начальных этапах развития значительный вклад в развитие административного права внесли М.Д. Загряцков², В.Л. Кобалевский³. На завершающем этапе развития административно-правовой науки в СССР выделяются работы В.Д. Сорокина⁴, Н.Г. Салищевой⁵, Д.Н. Бахрах⁶, послужившие фундаментом для развития административного права постсоветского периода.

Следует напомнить, что принятыми в 1980 г. Основами законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях⁷ было закреплено понятие административного правонарушения как такового, обозначены лица, подлежащие ответственности за административные правонарушения, определены виды административного взыскания, субъекты, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, порядок их рассмотрения. Но при этом в указанном нормативном акте отсутствовала Особенная часть, содержащая виды административных правонарушений и ответственность за их совершение.

Ситуация изменилась с принятием в 1984 г. Кодекса РСФСР об административных правонарушениях⁸. По сравнению с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик об административных

¹ Жеребцов А.Н. История советской административно-правовой науки. М.: Проспект, 2021. С. 140–298.

² Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М.: Кооперативное изд-во. 1925. С. 1–244.

³ Кобалевский В.Л. Очерки советского административного права. Харьков: Госиздат Украины, 1924. С. 1–258.

⁴ Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М.: Юридическая литература, 1968. С. 1–144.

⁵ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1964. С. 1–158.

⁶ Бахрах Д.Н. Административное ведомство: понятие, правосубъектность // Правоведение. 1979. № 3. С. 33–41.

⁷ Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях: приняты ВС СССР 23.10.1980 № 3145-X // Ведомости ВС СССР. 1980. № 44. Ст. 909.

⁸ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: утв. ВС РСФСР 20.06.1984 // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. С. 909.

правонарушениях 1980 г., новый Кодекс РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. уже содержал Особенную часть.

Для целей настоящего исследования примечательно, что в Особенной части Кодекса РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. появился вид административного правонарушения «Бесхозяйственное использование земель», который нашел отражение в ст. 50 указанного Кодекса. Статья предусматривала административную ответственность в размере до 100 р. за бесхозяйственное использование земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв, использование земельных участков не в соответствии с теми целями, для которых они предоставлены.

Следует отметить, что административная ответственность в соответствии со ст. 50 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. предусмотрена только для одного типа субъектов – должностных лиц. На наш взгляд, это закономерно, поскольку институт частной собственности появился только в 1991 г. с принятием Земельного кодекса РСФСР, т. е. государство являлось единственным собственником земельных участков. Полагаем, что к административной ответственности привлекались в основном должностные лица из числа руководителей колхозов и совхозов, так как любые процессы, связанные со строительством, где и заказчиком, и застройщиком выступает государство, трудно представить использование земельного участка не в соответствии с теми целями, для которых участок предоставлен. В свою очередь, колхозы и совхозы имели в распоряжения значительные территории земель и не всегда могли обеспечить соответствие фактической эксплуатации земельного участка целям, для которых участок был предоставлен.

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. утратил силу только в 2002 г. в связи с принятием Федерального закона от 30 декабря 2001 г. «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях»¹. Следует подчеркнуть, что с момента появления частной собственности в 1991 г. и до введения в действие 1 июля 2002 г. нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)² административная ответственность за нецелевое использование земельных участков была предусмотрена ст. 50 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. только для должностных лиц. Соответственно, более десяти лет нормативными правовыми актами РСФСР и РФ не предусматривалась административная ответственность за нецелевое использование земельных участков для физических и юридических лиц, что, на наш взгляд, являлось следствием недостаточного регулирования со стороны государства проблемы целевого использования земельных участков. В результате повсеместно велась хаотичная застройка объектов различного назначения: в спальных районах осуществлялась производственная деятельность, размещались казино, промышленные объекты переоборудовались под индивидуальное жилье.

И только с появлением Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в 2002 г. можно говорить о начале нового этапа государственного регулирования целевого использования земельных участков. КоАП РФ 2002 г. уже предусматривал административную ответственность в виде штрафа как для должностных лиц, так и для граждан и юридических лиц.

Как вывод, государственное регулирование земельных отношений в Российской Федерации по сути является развитием существовавшего в РСФСР административно-правового регулирования этих отношений. Процесс регулирования земельных отношений для целей настоящего исследования можно разделить на три составляющие:

¹ О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 196-ФЗ (ред. от 31.07.2023) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 26.07.2026) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

1) установление правил поведения для субъектов земельных отношений в части эксплуатации земельных участков исходя из экологических и социальных норм и потребностей;

2) формирование контроля и надзора за соблюдением правил поведения установленных для субъектов земельных отношений;

3) установление административной ответственности за нарушение режима использования земельных участков.

Исходя из анализа темпов и этапов развития регулирования земельных отношений, можно выделить два ключевых этапа.

Началом первого этапа можно назвать 1922 г. Это связано с установлением Земельным кодексом РСФСР 1922 г. ответственности земельного общества перед государством за правильное и целесообразное использование находящихся в его пользовании земельных угодий. И вплоть до 1991 г. процесс развития государственного регулирования земельных отношений по большей части находился в декларированном состоянии.

Начало второго этапа связано с появлением права граждан и их объединений на приобретение в собственность земельных участков, закрепленного в Земельном кодексе РСФСР от 25 апреля 1991 г. Появление института частной собственности в полной мере раскрыло проблемы государственного регулирования земельных отношений, что подтверждается большим количеством проведенных в последующие 20 лет реформ и преобразований в исследуемой сфере. Катализатором второго этапа и последующего реформирования государственного регулирования земельных отношений, по сути, послужило появление новых субъектов земельных отношений – граждан и юридических лиц.

Третий этап земельной реформы (развития регулирования земельных отношений) скорее будет связан со смещением приоритетов из области использования земельных участков в сторону сохранения экологии и окружающей среды.

Проведенный нами анализ позволяет сформулировать выводы и предложения.

1. Для целей единообразного подхода при определении права и обязанности землепользователей, а также ограничений и запретов использования земельных участков, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, автором предлагается ввести в Земельный кодекс РФ новое определение «режим целевого использования земельного участка» как установленную соответствующими правовыми актами совокупность прав и обязанностей землепользователей, а также ограничений и запретов использования земельных участков, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность.

2. Формируется идея разделения контрольных и надзорных функций исходя из принципов:

- подчиненности, при котором подконтрольный объект подчинен контролирующему субъекту, а поднадзорный объект не имеет подчиненности субъекту при осуществлении надзора;

- системности (регулярность), при котором контроль имеет регулярный (внеплановый) характер по отношению к объекту контроля, а основой проведения надзорных мероприятий служит соответствующий утвержденный план;

- полномочия, при котором объем контрольных мероприятий шире и помимо проверки соблюдения законодательства включает проверку эффективности, рациональности, целесообразности, а надзор ограничивается исключительно проверкой соблюдения законодательства;

- применения санкций, при котором полномочия контроля ограничиваются правом требовать устранения выявленных нарушений, приведения в соответствие, привлечения к дисциплинарной ответственности, а в полномочия надзора входит право привлекать виновных лиц к административной ответственности.

1.2 Субъектный состав органов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков

Согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей. Следуя указанному конституционному положению, п. 2 ст. 41 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, договорами и соглашениями о разграничении полномочий, а также законами субъектов Российской Федерации¹. Соответственно, субъектный состав органов, осуществляющих государственный надзор, определяется федеральными законами и законами субъектов РФ.

На этом фоне интересно выглядит принятый Президентом Российской Федерации Указ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», которым установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, а функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации, определяются постановлением Правительства Российской Федерации. При этом одной из функций федерального органа исполнительной власти является контроль и надзор. Под функциями по контролю и надзору понимаются, в том числе, осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 25.05.2026). Пункт 2, статья 41 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения¹. Указом Президента РФ определено, что функции контроля и надзора осуществляют соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

Следует отметить, что Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» был подвергнут критике со стороны научного сообщества, в частности, профессора В.Г. Вишнякова, который указывает, что идея создания трехуровневой системы федеральных органов исполнительной власти (министерство, служба, агентство) породила на практике также существенные недостатки, которые не исключают вывода о неприменимости такой системы вообще. В частности, недостаточно последовательно был реализован основополагающий принцип – переход от отраслевой структуры федеральных органов исполнительной власти к функциональной, что сделало крайне затруднительным устранение дублирования в реализации функций государственного управления различными министерствами, службами и агентствами. Причем часть выявленных проблем обуславливалась несовершенством предложенной структуры федеральных органов исполнительной власти².

В то же время на уровне субъектов РФ есть положительные примеры реализации положений п. 2 ст. 41 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Например, в Краснодарском крае принят Закон от 2 июля 2004 г.

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 27.03.2023) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

² Вишняков В.Г. Административная реформа: 15 лет поисков концепции // Законодательство и экономика. 2011. № 7. С. 5–17.

№ 734-КЗ «Об охране атмосферного воздуха на территории Краснодарского края»¹. В рамках реализации указанного краевого закона издано постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 2 октября 2014 г. № 1061 «Об утверждении Положения о региональном государственном надзоре в области охраны атмосферного воздуха при осуществлении регионального государственного экологического надзора»². Такой подход свидетельствует об адекватности и реализуемости рассмотренных положений, определяющих порядок разделения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Далее более подробно рассмотрим субъектный состав органов, осуществляющих государственный надзор, где, на наш взгляд, важно обратить внимание на систему надзора, объединенную в единую структуру и обладающую наибольшим объемом предметов надзора – прокуратуру.

Исходя из Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации³.

По сути, прокуратура обладает полномочиями надзора соблюдения всех законов, действующих на территории Российской Федерации, при этом сотрудники прокуратуры не являются отраслевыми специалистами в поднадзорных направлениях.

¹ Об охране атмосферного воздуха на территории Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 02.07.2004 № 734-КЗ (ред. от 11.06.2025) принят ЗС КК 23.06.2004 // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 2004. № 19 (I).

² Об утверждении положения о региональном государственном экологическом контроле (надзоре): Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 23.12.2021 № 970 вместе с Перечнем индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых при осуществлении государственного экологического контроля (надзора) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 29.12.2021.

³ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 29.12.2025) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. С. 4472.

Следует обратить внимание на приоритеты прокурорского надзора, установленные Приказом Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». В частности, основными направлениями надзорной деятельности являются надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений¹.

Согласно указанному Приказу, в сфере экономики прокуратуре необходимо сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов о собственности, земле, предпринимательской деятельности, бюджетного, налогового, банковского, таможенного, антимонопольного законодательства².

Прокуратура вправе осуществлять государственный надзор непосредственно в отношении хозяйствующего субъекта соответствующих, например, земельных правоотношений, и выступать уполномоченным органом, осуществляющим земельный надзор на предмет наличия/отсутствия нарушений земельного законодательства. При этом прокуратура вправе осуществлять надзор исполнения требований земельного законодательства хозяйствующим субъектом как самостоятельно, так и с привлечением уполномоченного органа по осуществлению земельного надзора. Критериев для определения необходимости привлечения соответствующего уполномоченного в рамках прокурорской проверки нет. Данное право предусмотрено ст. 13 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Также ст. 10 Приказа Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 г. № 195 предусмотрено, что при проведении прокурорского надзора сотрудники прокуратуры вправе требовать (в необходимых случаях) выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, проверять законность и полноту принятых

¹ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 10.09.2024) // Законность. 2008. № 3.

² Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 10.09.2024). Статья 8 // СПС «КонсультантПлюс».

этими органами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности.

На этом фоне примечательно выглядит анализ практики прокурорского надзора в сфере землепользования 2015 г., приведенный в научной статье Т.В. Ашитковой. Из анализа следует, что в 2015 г. прокурорами выявлено почти 134 тыс. нарушений, для устранения которых принято более 54 тыс. актов прокурорского реагирования. В то же время специализированными органами государственного земельного надзора ежегодно выявляется порядка 170 тыс. нарушений земельного законодательства. Таким образом, прокуроры, осуществляющие надзор за исполнением самых различных видов российского законодательства, выявляют две трети нарушений земельного законодательства¹. При этом автор отмечает динамику в количестве выявленных прокурорами нарушений законодательства о землепользовании².

На наш взгляд, все-таки деятельность прокуратуры в основном направлена не на взаимодействие с хозяйствующими субъектами, а на надзор за исполнением законов со стороны органов власти, органов местного самоуправления, а также должностных лиц. Полагаем это вполне обоснованным, поскольку работники прокуратуры не являются узконаправленными специалистами-правоприменителями в определенной области права, например, земельного или налогового.

Так, Т.В. Ашиткова отмечает, что нарушения законодательства со стороны органов государственного земельного контроля особенно недопустимы, так как эти органы призваны обеспечивать проведение государственной политики в сфере использования и оборота земель, пресекать случаи незаконного применения к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям мер принуждения и ответственности, тем самым способствуя стабилизации экономических и социальных отношений.

¹ Ашиткова Т.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о землепользовании // Российская юстиция. 2016. № 7. С. 60–63.

² Ашиткова Т.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

Некоторые ученые считают надзор исключительной прерогативой органов прокуратуры, а контроль функцией любых иных органов власти¹. На наш взгляд, такой подход не совсем корректен, хотя бы по той причине, что деление по принципу «прокуратура и иные органы» не позволяет различить контрольную (надзорную) деятельность, осуществляемую органами прокуратуры и органами власти, по объекту, предмету, формам и методам. Как следствие, пропадает целесообразность и обоснованность разделения понятий.

Другие ученые отмечают, что одним из существенных различий между государственным контролем (надзором) и прокурорским надзором является право вынесения предостережения со стороны органов государственного контроля (надзора) даже в случае выявления нарушения во время контрольного (надзорного) мероприятия². Тем не менее практической реализации в рамках государственного надзора целевого использования земельных участков права на вынесение предостережения при выявлении нарушения не выявлено.

В.Ю. Шобухин, автор исследования истории создания прокуратуры, писал, что основные цели, которые преследовал Петр I, создавая в России органы прокуратуры, – недопущение и борьба с казнокрадством и волокитой в государственных делах³. В этой связи следует отметить исследование С.М. Казанцева, посвященное царской прокуратуре⁴.

На наш взгляд, ведущую роль в осуществлении надзора целевого использования земельных участков следует отвести уполномоченным органам исполнительной власти. Прокуратура в силу исторически сложившейся специфики должна посредством надзора обеспечивать законность, качество, своевременность и объективность проверок, проводимых уполномоченными органами

¹ Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности (вопросы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 15.

² Майоров В.И., Изюмова Е.С. Анализ основных изменений законодательства о контрольно-надзорной деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 7–11.

³ Шобухин В.Ю. Тенденции развития прокуратуры России в период 1722–1864 гг. // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 79–86.

⁴ Казанцев С.М. История царской прокуратуры. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1993. С. 97–98.

исполнительной власти, выступать связующим звеном при проведении комплексных проверок, в которых задействовано несколько надзорных органов.

Логика дальнейшего исследования предполагает более детально рассмотреть субъектный состав органов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль в исследуемой сфере общественных отношений.

Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль определен гл. 12 Земельного кодекса РФ. В частности, ст. 71 установлено, что предметом государственного земельного надзора являются соблюдение субъектами земельных отношений обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, а также соблюдение требований по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

Согласно п. 1 ст. 71 Земельного кодекса РФ, государственный земельный надзор осуществляется исключительно уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, а организация и осуществление государственного земельного надзора регулируются Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹.

Также Земельным кодексом РФ Правительству Российской Федерации предоставлены полномочия по утверждению Положения «О государственном земельном надзоре».

В соответствии с данными полномочиями Правительством РФ было принято Положение о государственном земельном надзоре, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре»². Позднее, в 2021 г., Постановлением

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 17.04.2026) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

² Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 2. Ст. 514.

Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» утверждено новое Положение «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)»¹.

Указанным Положением определены органы государственной власти, уполномоченные осуществлять государственный земельный надзор:

- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;
- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и её территориальные органы.

Государственный земельный надзор соблюдения обязательных требований законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, а также ее территориальными органами.

Кроме того, Положением о государственном земельном надзоре определен перечень должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальных органов, осуществляющих государственный земельный надзор, определены их соответствующие должности, например, руководитель Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии является главным государственным инспектором Российской Федерации по использованию и охране земель.

Далее считаем необходимым обратить внимание на перечни должностных лиц, принимающих решения о проведении государственного земельного надзора и непосредственно осуществляющих государственный земельный надзор,

¹ О федеральном государственном земельном контроле (надзоре): Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 (ред. от 01.07.2026) вместе с Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5511.

составляющих протоколы об административных правонарушениях, а также рассматривающих дела об административных правонарушениях.

В частности, п. 66 и 67 Положения о федеральном государственном земельном контроле (надзоре)¹ предусмотрен перечень должностных лиц, уполномоченных принимать решения о проведении государственного земельного надзора и непосредственно его осуществлять.

Приказом Минэкономразвития России от 25 сентября 2017 г. № 478 «Об утверждении перечня должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, и о признании утратившими силу некоторых приказов Минэкономразвития России»² утвержден Перечень должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, в том числе предусмотренных ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ. Одновременно п. 2 ст. 23.21 КоАП РФ определен перечень должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Парадоксально, но указанные в перечнях должностные лица между собой не тождественны.

Обобщая данные перечни, можно сделать вывод: имеют право осуществлять государственный земельный надзор, составлять протоколы об административных правонарушениях в области земельных отношений, а также рассматривать дела об административных правонарушениях, в том числе дела, связанные с нарушением режима целевого использования земельных участков, следующие должностные лица:

¹ О федеральном государственном земельном контроле (надзоре): Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 (ред. от 01.07.2026) вместе с Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5511.

² Об утверждении перечня должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, и о признании утратившими силу некоторых приказов Минэкономразвития России: Приказ Минэкономразвития России от 25.09.2017 № 478 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 15.12.2017.

- руководители органа государственного надзора и его заместители;
- руководители территориальных органов государственного надзора и их заместители;
- руководители структурных подразделений территориальных органов государственного надзора и их заместители.

Полномочиями государственного земельного надзора, а также правом составлять протоколы об административных правонарушениях в исследуемой сфере дополнительно наделены начальники отделов и их заместители, государственные гражданские служащие категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальных органов, осуществляющие государственный земельный надзор в пределах своей компетенции.

Иные государственные гражданские служащие органа государственного надзора и его территориальных органов, на которых в соответствии с должностными регламентами возложено осуществление государственного земельного надзора, имеют право лишь участвовать в осуществлении государственного земельного надзора, без права рассматривать дела об административных правонарушениях и составлять протоколы об административных правонарушениях.

Следует отметить, что решение о проведении государственного земельного надзора может быть принято исключительно:

- руководителем органа государственного надзора и его заместителями;
- руководителями территориальных органов органа государственного надзора и их заместителями.

Полагаем, что существующее ограничение полномочий, начиная с государственных гражданских служащих категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей и ниже, вполне логично. Но сведения о полномочиях размещены законодателем в трех различных нормативных правовых актах, не имеющих отсылочных связей между собой. Более того, ранее действовавший Административный регламент осуществления Федеральной службой

государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора от 18 июня 2019 г.¹, также не раскрывал вышеуказанную информацию о полномочиях должностных лиц. В настоящее время данный Административный регламент утратил силу².

Очевидно, что указанные обстоятельства способствуют повышению уровня недоверия к должностным лицам, осуществляющим государственный земельный надзор, со стороны проверяемых субъектов, поскольку, не будучи специалистами в области земельного надзора, разобраться в полномочиях лиц, осуществляющих надзор, достаточно сложно.

На наш взгляд, целесообразно размещение в одном нормативном правовом акте обобщенной информации о полномочиях должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор, составляющих протоколы об административных правонарушениях в рамках земельного надзора, а также рассматривающих дела об административных правонарушениях, возбужденных по результатам земельного надзора.

Дополнительно следует отметить, что Приказ Минэкономразвития от 25 сентября 2017 г. № 478, являясь подзаконным правовым актом, не содержит отсылочных норм, указывающих на взаимосвязь с Земельным кодексом РФ и Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)». Приказ на момент издания лишь содержал информацию о наличии у Министерства экономического развития РФ соответствующих полномочий.

¹ Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора: Приказ Росреестра от 18.06.2019 № П/0240 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 07.11.2019.

² О признании утратившим силу приказа Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 18 июня 2019 г. № П/0240 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора»: Приказ Росреестра от 22.04.2022 № П/0168 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 23.08.2022.

Отмечая важность точного определения и отличия субъектного состава органов, осуществляющих государственный надзор, от органов, осуществляющих муниципальный надзор, А.М. Волков указывает на влияние субъектного состава на применение терминов «контроль» или «надзор»¹.

Понятие муниципального земельного контроля определено ст. 72 Земельного кодекса РФ, из которого следует, что под муниципальным земельным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность.

Субъектный состав органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль целевого использования земельных участков, включает в себя:

- органы местного самоуправления городских поселений, осуществляющие муниципальный земельный контроль в отношении земель, расположенных в границах городских поселений;

- органы местного самоуправления муниципального района, осуществляющие муниципальный земельный контроль в отношении земель, расположенных на межселенной территории муниципального района, а также в отношении земель, расположенных в границах, входящих в состав этого района, за исключением случаев, если в соответствии с законом субъекта Российской Федерации данные полномочия закреплены за органами местного самоуправления указанных сельских поселений.

Порядок осуществления муниципального земельного контроля определяется нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также

¹ Волков А.М. Публичное администрирование: вопросы надзора и контроля // Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 738–743.

принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Например, во исполнение указанной нормы в Краснодарском крае принят Закон Краснодарского края от 4 марта 2015 г. № 3126-КЗ «О порядке осуществления органами местного самоуправления муниципального земельного контроля на территории Краснодарского края»¹. Позднее он утратил силу², а положения, регулирующие порядок осуществления органами местного самоуправления муниципального земельного контроля на территории Краснодарского края, сохранились в Законе Краснодарского края от 5 ноября 2002 г. № 532-КЗ «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае»³. В иных субъектах РФ, например, в Московской⁴ и Ленинградской областях⁵ за последние годы также утратили силу специальные законы, регулирующие порядок осуществления органами местного самоуправления муниципального земельного контроля.

Прослеживая цепочку определения органов уполномоченных осуществлять муниципальный земельный контроль, стоит упомянуть Положение о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования город Краснодар, утвержденное Решением городской Думы Краснодара от 16 июля

¹ О порядке осуществления органами местного самоуправления муниципального земельного контроля на территории Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 04.03.2015 № 3126-КЗ (ред. от 23.12.2022) // Официальный сайт администрации Краснодарского края. URL: <http://admkrain.krasnodar.ru>. 05.03.2015.

² О внесении изменений в некоторые законодательные акты Краснодарского края и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 29.04.2022 № 4671-КЗ // Официальный сайт администрации Краснодарского края. URL: <http://admkrain.krasnodar.ru>. 29.04.2022

³ Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 05.11.2002 N 532-КЗ (ред. от 14.07.2026) // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 2002. № 40 (I).

⁴ О признании утратившим силу постановления Правительства Московской области от 26.05.2016 № 400/17 «Об утверждении Порядка осуществления муниципального земельного контроля на территории Московской области»: Постановление правительства Московской области от 24.12.2021 № 1439/44 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов <https://docs.cntd.ru/>.

⁵ О признании утратившими силу некоторых областных законов: Областной закон Ленинградской области от 22 ноября 2021 года № 118-оз // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/>

2009 г. № 58¹. Примечательно, что Положение о муниципальном земельном контроле принято на пять лет раньше принятия Закона Краснодарского края о порядке осуществления органами местного самоуправления муниципального земельного контроля. Это, на наш взгляд, свидетельствует об отсутствии согласованности в действиях органов исполнительной власти субъекта и органов местного самоуправления.

Положением о муниципальном земельном контроле г. Краснодара определено, что муниципальный земельный контроль осуществляет Управление муниципального контроля администрации муниципального образования город Краснодар. Соответственно, начальник Управления является главным муниципальным инспектором, должностные лица Управления – муниципальными инспекторами, имеющими удостоверения, выданные главой муниципального образования город Краснодар.

Представляют интерес права и обязанности инспекторов по муниципальному земельному контролю, предусмотренные Положением о муниципальном земельном контроле г. Краснодара. В частности, помимо понятных полномочий, связанных с составлением акта проверки соблюдения земельного законодательства с указанием информации о наличии признаков выявленного нарушения для привлечения нарушителей к административной ответственности в случае обнаружения в процессе проведения проверок признаков состава административного правонарушения, предусмотренного КоАП РФ в области земельного законодательства, инспекторы вправе составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с действующим законодательством. При этом Законом Краснодарского края «Об административных правонарушениях»² не предусмотрено административной

¹ Об утверждении положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования город Краснодар: Решение городской Думы Краснодара от 16.07.2009 № 58, п.28 (ред. от 27.06.2019) // Краснодарские известия. 2009. № 129.

² Об административных правонарушениях: Закон Краснодарского края от 23.07.2003 № 608-КЗ (ред. от 14.07.2026) // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 2003. № 11 (I).

ответственности за нарушения земельного законодательства, что, на наш взгляд, закономерно, поскольку, исходя из полномочий по контролю и надзору, все-таки составление протоколов об административных правонарушениях присуще органам, осуществляющим надзор.

Рассмотрев представленный в настоящее время субъектный состав органов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков, приходим к выводу о недостаточном государственном регулировании в данной сфере. Целесообразно дополнительно наделить функциями контроля и надзора за целевым использованием земельных участков иные государственные органы, а также органы местного самоуправления.

Проведенный анализ потенциальных государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления показал возможность и целесообразность дополнительно наделить их полномочиями контроля и надзора целевого использования земельных участков.

Полагаем, что не следует наделять полномочиями контроля и надзора целевого использования земельных участков неотраслевые органы, не имеющие соответствующей компетенции.

Как правило, функциями муниципального контроля наделяются соответствующие подразделения органов местного самоуправления в области земельных отношений, например, департамент или управление земельных отношений, что, на наш взгляд, абсолютно обосновано.

С государственным надзором не так все очевидно. Указанный довод подтверждается анализом, приведенным в параграфе 1.1 о перераспределении функций государственного надзора целевого использования земельных участков от одного федерального органа исполнительной власти к другому и так вплоть до 2008 г.

С 2008 г. единственным органом, осуществляющим государственный надзор целевого использования земельных участков, остается Росреестр. По нашему мнению, это недостаточно обосновано, поскольку к главным функциям Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии

относятся государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, проведение государственного кадастрового учета недвижимого имущества, землеустройство, государственный мониторинг земель, навигационное обеспечение транспортного комплекса.

То есть Росреестр, по сути, аккумулирует информацию о недвижимом имуществе, в том числе земельных участках, в частности, информацию о текущем виде разрешенного использования земельного участка, который не всегда соответствует документации градостроительного зонирования. Несоответствие данных Росреестра о виде разрешенного использования того или иного земельного участка документации градостроительного зонирования вызвано тем, что данные в Росреестр поступают из правоустанавливающих документов на земельный участок, а это, как правило, договор или правовой акт уполномоченного органа о предоставлении участка, который содержит цель предоставления, например, для строительства или для эксплуатации, а не установленный документацией градостроительного зонирования экономический вид разрешенного использования земельного участка.

Росреестр не разрабатывает документации градостроительного зонирования, не распоряжается земельными ресурсами, не участвует в образовании (формировании) земельных участков, а лишь осуществляет государственную регистрацию свершившихся фактов.

Следовательно, надзор за соблюдением режима целевого использования земельных участков не является для Росреестра профильным видом деятельности, что, на наш взгляд, негативно влияет на эволюцию государственного надзора целевого использования земельных участков в целом. Поскольку профильный специалист, понимающий правовую природу вида разрешенного использования земельного участка, а главное, негативные последствия, возникающие ввиду нарушения субъектом режима целевого земельного участка в каждом конкретном случае, может сделать более объективный вывод о наличии/отсутствии признаков административного правонарушения.

Например, по данным обобщенной практики осуществления в 2018 г. Росреестром государственного надзора, выявлено 133,1 тыс. нарушений земельного законодательства, а к административной ответственности привлечено только 78 тыс. нарушителей¹. В 2020 г. Росреестром в рамках государственного земельного надзора выявлено 99,7 тыс. нарушений законодательства Российской Федерации, из которых 83,3 тыс. составили нарушения требований, установленных земельным законодательством. К административной ответственности привлечено 46,8 тыс. правонарушителей².

Приведенная статистика свидетельствует о проблемах компетенции Росреестра в сфере земельного законодательства.

При этом среди государственных органов исполнительной власти каждого субъекта РФ есть соответствующие службы, курирующие вопросы земельного законодательства, в том числе предоставления земельных участков, контроль соответствия предоставленных во временное владение и пользование земельных участков целям предоставления и т.д. Как отмечает Н.М. Заславская, контроль должен осуществляться на том уровне публичной власти, на котором делать это можно наиболее эффективно³.

1. С целью повышения адаптивности контрольно-надзорной деятельности к локальным условиям, повышения эффективности государственного надзора и муниципального контроля, снижения административной нагрузки на центральные органы и обеспечения более оперативного и квалифицированного выявления нарушений предлагаем разграничить компетенции в области контроля (надзора) целевого использования земельного участка между федеральными, региональными

¹ О результатах обобщения практики осуществления в 2018 году Росреестром государственного контроля (надзора): Приказ Росреестра от 28.06.2019 № П/263. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyy-nadzor/obzor-obobshcheniya-i-analiza-pravoprimeritelnoy-praktiki-pri-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kont/>

² О результатах обобщения практики осуществления в 2020 году Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного контроля (надзора): Приказ Росреестра № П/0289/21 от 30.06.2021. URL: https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennyy-nadzor/obzor-obobshcheniya-i-analiza-pravoprimeritelnoy-praktiki-pri-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kont/?sphrase_id=1908895

³ Заславская Н.М. Правовое регулирование государственного экологического контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

и муниципальными органами власти с децентрализацией полномочий по надзору целевого использования земельного участка в пользу субъектов Российской Федерации в части земель, предоставленных физическим лицам для некоммерческих целей.

2. В целях совершенствования деятельности субъектов, осуществляющих государственный земельный надзор и муниципальный контроль, предлагаем принять новый Административный регламент осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора, обобщив в нем весь спектр норм, применяемых уполномоченными органами и их должностными лицами в рамках осуществления государственного земельного надзора, в том числе указать информацию о полномочиях должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор, составляющих протоколы об административных правонарушениях в рамках земельного надзора, а также рассматривающие дела об административных правонарушениях, возбужденных по результатам земельного надзора.

3. Существующий субъектный состав органов, осуществляющих государственный надзор целевого использования земельных участков, не в состоянии обеспечить надлежащий надзор целевого использования земельных участков ввиду ограниченной численности и отсутствия надлежащей компетенции. Ограничение субъектного состава органов, осуществляющих государственный надзор целевого использования земельных участков, не способствует эволюции земельного надзора и формированию единообразной практики и подходов. В связи с этим предлагаем внести изменения в ст. 71 Земельного кодекса РФ: ввести в состав органов, осуществляющих государственный надзор, новый субъект, а также наделить соответствующими полномочиями структурные, отраслевые государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Также целесообразно наделить функциями по надзору за целевым использованием земельных участков органы исполнительной власти субъектов РФ. Для надзора за целевым использованием земельных участков уполномоченным

органом субъекта РФ, осуществляющим государственный земельный надзор, может являться, например, орган, регулирующий архитектуру и градостроительство субъекта.

Целесообразно разделить полномочия по надзору между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта. Исходя из субъектного состава поднадзорных лиц и целей предоставления земельного участка, предлагаем наделить органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по надзору за целевым использованием земельных участков, предоставленных для целей, не связанных с осуществлением коммерческой деятельности.

Целесообразно внести в законы субъектов РФ об административных правонарушениях соответствующие изменения в части:

- организации производства по делам об административных правонарушениях, связанных с использованием земельного участка не по целевому назначению, предусмотренных законами субъектов РФ;
- определения подведомственности дел об административных правонарушениях, связанных с использованием земельного участка не по целевому назначению, предусмотренных законами субъектов РФ.

4. Необходимо отметить, что ст. 1.3.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ предусмотрено, что к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Исходя из изложенного, предлагаем на уровне субъектов РФ ввести в КоАП административную ответственность для физических лиц за нарушение режима целевого использования земельных участков им предоставленных для целей, не связанных с осуществлением коммерческой деятельности.

Также, предлагаем внести следующие изменения в КоАП РФ, изложив ч. 1 ст. 8.8 в следующей редакции: «Использование земельного участка не по целевому

назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием, за исключением случаев, предусмотренных частями 2, 2.1 и 3 настоящей статьи, а также случаев, использования земельного участка не по целевому назначению, ответственность за которое предусмотрена законом субъекта РФ об административных правонарушениях».

1.3 Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков

Основы правового статуса субъектов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков, закреплены в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹.

Следует отметить, что ранее основы правового статуса субъектов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков, были исключены из Земельного кодекса, только с принятием Федерального закона от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”»² они были закреплены в Земельном кодексе РФ.

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 17.04.2026) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 24 (ч. I). Ст. 4188.

Полагаем исключение из Земельного кодекса РФ положений, регулирующих права и обязанности должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль, обосновано, поскольку Земельный кодекс РФ создан с целью закрепления и регулирования основ отношений по использованию и охране земель в Российской Федерации, а не регулирования контрольно-надзорных функций.

В ст. 29 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» закреплены именно базовые, универсальные права и обязанности должностных лиц, осуществляющих надзор и контроль, о чем свидетельствует формулировка абзаца 8 п. 2 указанной статьи, из которой следует, что должностные лица, осуществляющие контроль и надзор, помимо предусмотренных статьей полномочий, вправе совершать иные действия, предусмотренные федеральными законами о видах контроля и положением о виде контроля.

Из сказанного следует, что применительно к государственному земельному надзору Положение о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) как подзаконный акт, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)»¹, должен содержать исчерпывающий перечень прав и обязанностей должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор. Но указанное Положение о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) не содержит специальный перечень прав и обязанностей должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор.

Вплоть до 8 сентября 2022 г. действовал Административный регламент осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора, утвержденный Приказом Росреестра от 18 июня 2019 г. № П/0240 «Об утверждении Административного

¹ О федеральном государственном земельном контроле (надзоре): Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 (ред. от 01.07.2026) вместе с Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) // Сборник законодательства РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5511.

регламента осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора»¹, который содержал в себе перечень прав и обязанностей должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор, утратил силу в соответствии с Приказом Росреестра от 22 апреля 2022 г. № П/0168².

Ранее действовавший Административный регламент, утвержденный Приказом Росреестра от 18 июня 2019 г. № П/0240, имел ряд существенных недостатков. Например, перечень полномочий для должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор, предусмотренный Административным регламентом, не соответствовал перечню полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре), утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. В частности, он содержал перечень прав для должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор, не предусмотренных ни Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», ни Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре), утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. и упраздненным в связи с утратой силы ст. 71.2 Земельного кодекса РФ в соответствии с п. 4 ст. 50 Федерального закона от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ³. Право должностного лица

¹ Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора: Приказ Росреестра от 18.06.2019 № П/0240 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 07.11.2019.

² О признании утратившим силу Приказа Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 18 июня 2019 г. № П/0240 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора»: Приказ Росреестра от 22.04.2022 № П/0168 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 23.08.2022.

³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и

проводить «предварительные проверки» поступившей информации¹, которые сводились к запросу дополнительной информации в письменной и устной форме как у лица, предоставившего сведения о событии и возможном правонарушении, так и непосредственно у субъекта проверки. При этом предоставление запрашиваемой информации не являлось обязательным.

Основным из существенных недостатков действовавшего Административного регламента считаем открытый перечень прав должностных лиц при проведении надзорных мероприятий, о чем свидетельствует формулировка «осуществлять иные предусмотренные федеральными законами полномочия»².

На наш взгляд, открытый перечень прав должностных лиц при проведении государственного надзора целевого использования земельных участков создает правовую неопределенность и предпосылки для злоупотребления должностными лицами правами.

Следует отметить, что открытый перечень прав надзорных органов не является правилом, скорее это исключение. Например, Федеральный закон «О прокуратуре РФ» содержит закрытый перечень прав прокурора при осуществлении возложенных на него функций³. Также в качестве примера можно привести административные регламенты Федеральной налоговой службы РФ⁴,

муниципальном контроле в Российской Федерации»: Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 24 (ч. I). Ст. 4188.

¹ Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора: Приказ Росреестра от 18.06.2019 № П/0240, подп. 11 п. 7 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 07.11.2019.

² Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора: Приказ Росреестра от 18.06.2019 № П/0240, подп. 10 п. 7 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 07.11.2019.

³ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 29.12.2025) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁴ Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в букмекерских конторах и саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в тотализаторах: Приказ Минфина России от 30.03.2015 № 50н (ред. от 06.09.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 06.05.2015.

Министерства экономического развития РФ¹, содержащие закрытый перечень прав должностных лиц.

Несмотря на проходящую на протяжении последних лет реформу в области государственного надзора и муниципального контроля, основным способом выявления нарушений целевого использования земельных участков, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, является проведение плановых и внеплановых проверок, план проведения которых разрабатывается ежегодно в соответствии с Правилами подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей².

Полагаем, что основным моментом, определяющим правовой статус должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, осуществляющих государственный земельный надзор, является перечень предметов ведения.

В частности, к ним относится надзор за соблюдением:

а) обязательных требований о недопущении самовольного занятия земель, земельного участка или части земельного участка, в том числе использования земель, земельного участка или части земельного участка, лицом, не имеющим предусмотренных законодательством прав на них;

б) обязательных требований об использовании земельных участков по целевому назначению в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием;

¹ Об утверждении Административного регламента осуществления Министерством экономического развития Российской Федерации государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма: Приказ Минэкономразвития России от 04.10.2019 № 636 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 20.01.2020.

² Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 (ред. от 08.09.2021) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 28. Ст. 3706.

в) обязательных требований, связанных с обязательным использованием земель, предназначенных для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества и личного подсобного хозяйства, в указанных целях в течение установленного срока;

г) требований земельного законодательства при предоставлении земель, земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, органами государственной власти и органами местного самоуправления;

д) обязательных требований, связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

е) предписаний об устранении нарушений обязательных требований, выданных должностными лицами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (ее территориальных органов) в пределах их компетенции¹.

Исходя из сфер компетенции, следует обратить внимание на некоторые права и обязанности должностных лиц при осуществлении государственного земельного надзора, в том числе:

– своевременно и в полной мере осуществлять предоставленные в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований, принимать меры по обеспечению исполнения решений контрольных (надзорных) органов вплоть до подготовки предложений об обращении в суд с требованием о принудительном исполнении предписания, если такая мера предусмотрена законодательством;

– проводить контрольные (надзорные) мероприятия и совершать контрольные (надзорные) действия на законном основании и в соответствии с их

¹ О федеральном государственном земельном контроле (надзоре): Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 (ред. от 01.07.2026) вместе с Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре). Пункт 5 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5511.

назначением только во время исполнения служебных обязанностей и при наличии соответствующей информации в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий, а в случае взаимодействия с контролируемыми лицами проводить такие мероприятия и совершать такие действия только при предъявлении служебного удостоверения, иных документов, предусмотренных федеральными законами;

- не допускать при проведении контрольных (надзорных) мероприятий неуважения в отношении богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, не препятствовать их проведению, а также не нарушать внутренние установления религиозных организаций;

- доказывать обоснованность своих действий при их обжаловании в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

- беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и в соответствии с полномочиями, установленными решением контрольного (надзорного) органа о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, посещать (осматривать) производственные объекты, если иное не предусмотрено федеральными законами;

- знакомиться с технической документацией, электронными базами данных, информационными системами контролируемых лиц в части, относящейся к предмету и объему контрольного (надзорного) мероприятия;

- выдавать контролируемым лицам рекомендации по обеспечению безопасности и предотвращению нарушений обязательных требований, принимать решения об устранении контролируемыми лицами выявленных нарушений обязательных требований и о восстановлении нарушенного положения;

- совершать иные действия, предусмотренные федеральными законами о видах контроля, положением о виде контроля¹.

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 17.04.2026), ст. 29 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

Очевидно, что должностные лица, осуществляющие государственный земельный надзор, должны обладать высокой степенью компетенции в области земельного и градостроительного законодательства, административного права и административного процесса, делопроизводства и т.д., а также высокими моральными и нравственными качествами.

При этом еще раз следует отметить, что основными функциями Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии являются государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, проведение государственного кадастрового учета недвижимого имущества, землеустройство, государственный мониторинг земель, навигационное обеспечение транспортного комплекса.

Учитывая, что Росреестр по сути является органом регистрации, возникают сомнения: обладают ли в полной мере должностные лица Росреестра, осуществляющие государственный земельный надзор, требуемой компетенцией. Вопрос компетенции усугубляется и в силу недостаточной определенности объективной стороны административного деликта (нет единообразного подхода), отсутствия мотивации должностных лиц, осуществляющих земельный надзор, направленной на предупреждение административного правонарушения (созидательный подход).

Как совершенно справедливо отмечает С.М. Зырянов, в статусе должностного лица контрольно-надзорного органа переплетаются разрешительные, контрольно-надзорные и административно-юрисдикционные полномочия. Должностное лицо участвует в разработке обязательных требований, соблюдение которых оно впоследствии проверяет. В результате у должностного лица возникает личная заинтересованность в установлении заведомо невыполнимых, необоснованно затратных, избыточных требований.

Более того, ученые неоднократно отмечали, что с середины XX в. и до первого десятилетия XXI в. законодательством понятия «контроль» и «надзор» не разграничивались, что стало одной из причин отсутствия критериев для оценки

полномочий инспекторов, коррупции и замедления темпов экономического развития¹.

Действующая система оценки эффективности и результативности деятельности должностного лица контрольно-надзорного органа основана на «палочной системе», искажающей мотивацию должностного лица, ориентирующей его на поиск признаков формальных нарушений обязательных требований, не влияющих на безопасность деятельности проверяемого объекта. Обоснована необходимость гармонизации законодательства о государственном контроле (надзоре), законодательства об административных правонарушениях и законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан, в частности, содержащих сведения о нарушениях обязательных требований². Ученый и ранее отмечал в надзоре «мощнейший правоохранительный потенциал в коррупционных целях»³. Проблематике портрета личности сотрудника контрольно-надзорного органа уделяли внимания в своих исследованиях Д.Н. Бахрах⁴, А.Ю. Якимов⁵, Н.М. Заславская⁶. В 2020 г. с выходом Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»⁷ появился механизм, частично решающий указанные проблемы, но в целом проблемы не решены.

Исследуя регулирование прав и обязанностей должностных лиц, Н.Г. Салищева указывала на целесообразность сохранения относительной свободы

¹ Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34–46.

² Зырянов С.М. Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 100–110.

³ Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.14. М., 2010. С. 55.

⁴ Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1966. № 12. С. 10.

⁵ Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография. М., 1999. С. 370.

⁶ Заславская Н.М. Правовой статус должностных лиц органов государственного экологического контроля // Экологическое право. 2011. № 3. С. 2–6.

⁷ Об обязательных требованиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 26.06.2026) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5006.

в действиях инспекторов¹. На наш взгляд, баланс между регламентацией и свободой действий для достижения максимальной эффективности должностных лиц может быть достигнут только эмпирическим путем. Возможен также индивидуальный баланс в зависимости от вида контроля (надзора), поскольку контролируемым лицам может быть присуща совершенно разная линия поведения при проведении контрольных (надзорных) мероприятий даже в рамках одного вида контроля.

Например, в рамках контроля или надзора за целевым использованием земельных участков инспектор может взаимодействовать с физическим лицом, совершенно не владеющим знаниями в области использования земель, не знающим своих прав и обязанностей, незаконно осуществляющим незаконную деятельность на земельном участке даже без какого-либо ущерба и умысла. Тот же инспектор может проводить мероприятие и в отношении крупной компании со штатом профессиональных специалистов, которая целенаправленно осуществляет незаконную деятельность на земельном участке, извлекая сверхприбыль и нанося ущерб. Логично предположить, что в указанных случаях подход инспектора к подконтрольным лицам будет разным, исходя из целесообразности и эффективности.

При этом нельзя исключать внутреннее отношение инспектора как непосредственно к подконтрольному лицу, так и к контрольному мероприятию в принципе. Инспектор может преследовать личные цели, например, продвижение в карьере или обогащение. Как следствие, он будет стремиться выявить нарушение и в зависимости от цели требовать взятку или применение максимальных санкций. Принуждение к соблюдению обязательных требований со стороны подконтрольного лица в данном случае носит сопутствующий характер.

Интересно описывает ценность качества взаимодействия между контролером и подконтрольным лицом С.М. Зырянов, указывая, что по сути это канал связи для передачи информации. Это свидетельствует об особой ценности

¹ Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М.: Наука, 1970. С. 18.

личных и профессиональных качеств инспекторов, осуществляющих контроль и надзор. В качестве повышения профессиональных качеств сотрудников контрольно-надзорных органов автор указывает на необходимость создания специализированных образовательных учреждений и установления квалификационных требований¹.

На этом фоне парадоксально выглядит ситуация, связанная с компетенцией и полномочиями должностных лиц Федерального агентства по управлению государственным имуществом РФ (далее – Росимущество).

Предлагаем проанализировать ситуацию, связанную с недостаточным разделением полномочий должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор и муниципальный контроль, с одной стороны, и Росимущества как субъекта, осуществляющего проверки целевого использования земельных участков федеральной собственности, – с другой.

Для начала разберем, в каких случаях у должностных лиц Росимущества возникает право проведения проверок целевого использования земельных участков федеральной собственности.

Земельным кодексом РФ предусмотрено право субъектов земельных отношений приобретать земельные участки, в том числе в собственность либо в аренду. Зачастую субъект земельных отношений предпочитает право аренды праву собственности, поскольку выкуп земельного участка связан с существенными единовременными затратами. Более того, во многих регионах установлены ограничения приобретения земельных участков в собственность, например, практически все земельные участки черноморского побережья РФ по тем или иным причинам ограничены в обороте. Наиболее распространенная причина ограничения оборотоспособности земельных участков – это включение больших массивов земель, в том числе земель населенных пунктов, в так называемые особо

¹ Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М., 2023. С. 232.

охраняемые природные территории¹. В качестве примера можно привести такие города-курорты, как Сочи, Геленджик, Анапа.

Причем нормы о включении земель указанных курортов в особо охраняемые природные территории носят исторический характер и в настоящее время потеряли свою актуальность, но продолжают действовать, порождая правовую неопределенность.

Неопределенность связана с тем, что до вступления в силу Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»² ст. 95 Земельного кодекса РФ³ и ст. 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов включались в перечень земель особо охраняемых природных территорий, а сами лечебно-оздоровительные местности и курорты – к категориям особо охраняемых природных территорий. В ст. 1 Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»⁴ курорт определялся как освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая природная территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры. В силу ст. 3 указанного Федерального закона признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом осуществляется в зависимости от ее значения Правительством Российской Федерации, соответствующим органом

¹ Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 29.12.2025) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2013 № 406-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6971.

³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 02.05.2026) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁴ О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах: Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // Собрание законодательства РФ 1995. № 9. Ст. 713.

исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления. В ч. 3 ст. 22 этого Федерального закона определено, что утвержденные до вступления в силу указанного закона округа санитарной охраны курортов, использующих природные лечебные ресурсы, относящиеся к недрам, и месторождений природных лечебных ресурсов считаются округами горно-санитарной охраны.

Из Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» из понятия курорта (ст. 2 и 6) исключено слово «природная», земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов исключены из перечня земель особо охраняемых природных территорий, а сами лечебно-оздоровительные местности и курорты – из категорий особо охраняемых природных территорий. Вместе с тем особо охраняемые природные территории и их охранные зоны, созданные до дня вступления в силу приведенного Федерального закона, сохранились в границах, определенных соответствующими органами государственной власти или органами местного самоуправления в установленном порядке.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 1996 г. № 591-р¹, принятым в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 июля 1994 г. № 1470 «О природных ресурсах побережий Черного и Азовского морей»², курорты и рекреационные зоны в границах округов санитарной (горно-санитарной) охраны городов-курортов Анапы, Геленджика и Сочи признаны особо охраняемыми природными территориями, имеющими федеральное значение. Признание утратившим силу Распоряжения № 591-р Распоряжением от 21 апреля

¹ О природных ресурсах побережий Черного и Азовского морей: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.04.1996 г. № 591-р // Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 2064.

² О природных ресурсах побережий Черного и Азовского морей: Указ Президента Российской Федерации от 6 июля 1994 г. № 1470 // Собрание законодательства РФ. 1994. № 11. Ст. 1190.

2011 г. № 685-р¹ не повлекло отмену режима особо охраняемой природной территории в отношении курортов федерального значения.

Как совершенно верно отмечает С.Р. Багаутдинова, при буквальном толковании законодательства можно прийти к выводу о том, что правовой режим курортов и земель в границах курортов в настоящее время зависит от даты создания курорта². Э.А. Гряда указывает, что в целом в отношении земель курортов существует некоторая законодательная неопределенность³. Данная проблематика также отражена в исследованиях О.А. Романова⁴, Д.В. Кузнецова⁵, М.Е. Бабича⁶.

Как следствие, до настоящего момента субъекты земельных отношений лишены возможности приобретения земельных участков в указанных городах-курортах.

Сформировавшаяся судебная практика закрепила подход при определении отношения земель к особо охраняемым, исходя из принципа времени образования курортов⁷.

Указанная правовая неопределенность привела к широкому распространению еще одной правовой неопределенности. Поскольку в силу указанных причин субъекты земельных отношений не имеют возможности выкупить земельные участки на черноморском побережье в собственность, широкое распространение получили арендные отношения.

¹ О передаче в ведение Минприроды России дендрологического парка «Южные культуры»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.04.2011 № 685-р // Собрание законодательства РФ. 2011. № 17. Ст. 2492.

² Багаутдинова С.Р. Публичные и частные интересы в регулировании оборотоспособности земель в границах курортов // Экологическое право. 2017. № 6. С. 17–21.

³ Гряда Э.А. Приобретение права частной собственности на земельные участки курортных населенных пунктов: дозволения и запреты // Экологическое право. 2017. № 6 С. 9–12.

⁴ Романова О.А. Проблемы правового регулирования земельно-имущественных отношений на территориях российских курортов // Lex russica. 2019. № 5. С. 148–160.

⁵ Кузнецов Д.В. Ограничения оборота земельных участков в курортных населенных пунктах // Экологическое право. 2011. № 4. С. 31–37.

⁶ Бабич М.Е. Пробелы законодательства о курортах и перспективы введения курортного сбора в России // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 11. С. 96–105.

⁷ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 августа 2017 г. № 309-ЭС17-10211 по делу № А76-1066/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

В качестве примера рассмотрим ситуацию в городе-курорте Сочи. Компания является собственником большого количества объектов капитального строительства, приватизированных у РФ. В соответствии со ст. 39.20 Земельного кодекса РФ исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют субъекты, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках. Руководствуясь указанной правовой нормой, заключены договоры аренды земельных участков сроком на 49 лет. Срок аренды 49 лет в соответствии с подп. 17 п. 8 ст. 39.8 является максимальным сроком предоставления участков в аренду для собственников зданий, расположенных на земельном участке. Учитывая, что участки под объектами находятся в федеральной собственности, арендодателем по договорам выступает Федеральное агентство по управлению государственным имуществом РФ в лице территориальных органов. В соответствии с условиями договоров земельные участки предоставляются для эксплуатации существующих зданий, строений сооружений.

Исходя из буквального толкования ст. 40 и 41 Земельного кодекса РФ, арендаторы земельных участков обладают правами, аналогичными правам собственников земельных участков. На наш взгляд, указанный принцип абсолютно обоснован и логичен, но на практике не исполняется. Договорами аренды предусмотрено право арендодателя осуществлять контроль использования земельных участков, право на беспрепятственный доступ на земельный участок, право приостанавливать работы, ведущиеся на земельном участке, право требовать расторжения договора аренды земельного участка.

Приказом Минэкономразвития РФ от 26 октября 2011 г. № 598 утвержден Административный регламент по исполнению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной функции по проведению проверок использования имущества, находящегося в федеральной собственности (далее – Регламент)¹. Согласно указанному Регламенту,

¹ Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной функции по

Росимущество вправе проводить плановые проверки в соответствии с утвержденным графиком, а также при определенных обстоятельствах внеплановые проверки. Регламентом предусмотрено право должностных лиц Росимущества в рамках проверки фактов сохранности федерального имущества проводить проверки в том числе на предмет установление фактов неиспользования, неэффективного использования или использования не по целевому назначению объектов недвижимого имущества, включая земельные участки¹.

При этом следует обратить внимание на то, что положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в части защиты субъектов земельных отношений при проведении проверок Росимуществом неприменимы, поскольку их применение при проведении проверок Росимуществом не предусмотрено указанным Федеральным законом № 294-ФЗ.

На наш взгляд, полномочия Росимущества в части проведения проверок целевого использования земельных участков порождают правовую неопределенность, нарушают основные принципы, установленные Федеральным законом № 294-ФЗ, в частности, недопустимость проводимых в отношении одного субъекта несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами. Также необходимо отметить разницу в порядке формирования графиков проверок Росимущества и Росреестра. Исходя из норм, регулирующих порядок организации графиков проверок, график проверок Росимущества утверждается его

проведению проверок использования имущества, находящегося в федеральной собственности: Приказ Минэкономразвития РФ от 26.10.2011 № 598 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 7.

¹ Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной функции по проведению проверок использования имущества, находящегося в федеральной собственности: Приказ Минэкономразвития РФ от 26.10.2011 № 598. Абз. 21 п. 1.5 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 7. 2012.

руководителем и размещается на сайте Росимущества без согласования с органами прокуратуры. В свою очередь, график осуществления Росреестром государственного надзора и график осуществления муниципального контроля направляются на согласование в органы прокуратуры и после проведения соответствующей проверки включаются в сводный график проверок, проводимых в рамках государственного надзора и муниципального контроля¹.

Соответственно, графики проверок Росимущества и органов, осуществляющих государственный контроль и муниципальный надзор, могут содержать информацию о проверках одних и тех же субъектов с аналогичным предметом проверок, в частности, целевое использование земельных участков.

Существенным является тот факт, что Росимущество уполномочено проверять только имущество, находящееся в федеральной собственности, т. е. арендаторов и иных субъектов, за исключением собственников.

Следующим важным фактором являются права должностных лиц по результатам проверки в случае выявления нарушения режима целевого использования земельных участков.

Должностные лица Росреестра в случае выявления признаков нецелевого использования земельных участков составляют протокол об административном правонарушении и направляют его в суд для рассмотрения и вынесения соответствующего судебного акта. Максимальным наказанием в случае привлечения субъекта земельных отношений к административной ответственности будет административный штраф, предусмотренный ст. 8.8 КоАП РФ. Следует отметить, что размер штрафа достаточно существенный. Что касается Росимущества, то его должностные лица в случае выявления признаков нецелевого использования земельных участков обращаются в суд с иском о расторжении договора аренды. При этом Росимущество не привлекает к проверкам должностных лиц Росреестра, уполномоченных осуществлять государственный

¹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 29.12.2025), п. 7 ст. 9 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

надзор целевого использования земельных участков. Как следствие, качество оценки объективных признаков нецелевого использования земельных участков, указываемых должностными лицами Росимущества, крайне низкое, что обусловлено отсутствием специалистов соответствующей компетенции, поскольку структура Росимущества не предусматривает специальных подразделений, осуществляющих государственный надзор целевого использования земельных участков.

Существует еще один довод, свидетельствующий об избыточности и неадекватности полномочий должностных лиц Росимущества в части права требовать досрочного расторжения договора аренды земельного участка в судебном порядке по основанию нецелевого использования земельного участка. В случае предоставления земельного участка в аренду по основаниям, предусмотренным ст. 39.20 Земельного кодекса РФ, как собственнику здания, расположенного на участке, его расторжение, по сути, будет фикцией, поскольку той же статьей предусмотрено исключительное право собственника объекта, расположенного на земельном участке, на приобретение или аренду соответствующего участка.

Если резюмировать сказанное, то очевиден существенный пробел законодательства, порождающий правовую неопределенность и возможность злоупотребления правами со стороны должностных лиц Росимущества. Поскольку и собственники, и арендаторы земельных участков равны в своих правах, возникает вопрос в обоснованности и законности проведения дополнительных проверок целевого использования земельных участков федеральной собственности со стороны должностных лиц Росимущества с правом требования расторжения договора аренды. На наш взгляд, указанная проблема вызвана недостатком регламентации полномочий Росимущества.

Полагаем, что полномочия Росимущества следует ограничить в части контроля и надзора целевого использования земельных участков. Должностные лица Росимущества не должны самостоятельно осуществлять проверки целевого использования земельных участков и в случае поступления информации о

нарушении режима целевого использования земельных участков обязаны перенаправлять поступившую информацию в органы, уполномоченные осуществлять государственный надзор и/или муниципальный контроль.

При этом само по себе нарушение субъектом земельных отношений режима целевого использования земельных участков не должно служить самостоятельным основанием для расторжения договора аренды земельных участков. По сути, указанные права Федерального агентства по управлению государственным имуществом РФ аналогичны правам, предусмотренным для органов, осуществляющих государственный земельный надзор и муниципальный контроль.

Правовой статус субъектов, муниципальный контроль целевого использования земельных участков основывается на ст. 72 Земельного кодекса РФ. Согласно указанной статье муниципальный земельный контроль осуществляется 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. Во исполнение положений ст. 72 Земельного кодекса РФ, например, нормативными актами г. Краснодара¹ определены права, обязанности и ответственность должностных лиц, осуществляющих муниципальный земельный контроль. Для сравнения: аналогичный перечень прав, обязанностей и ответственность должностных лиц, осуществляющих муниципальный земельный контроль, предусмотрен соответствующим нормативным актом г. Воронежа². В целом права, обязанности и ответственность должностных лиц, осуществляющих муниципальный земельный контроль, сопоставимы с правами, обязанностями и ответственностью должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор.

¹ Об утверждении положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования город Краснодар: Решение городской Думы Краснодара от 16.07.2009 № 58 п.28 (ред. от 27.06.2019) // Краснодарские известия. 2009. № 129.

² Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории городского округа город Воронеж: Решение Воронежской городской Думы от 27.10.2021 № 317-V // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/>

Основным отличием является наличие права должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор, составлять протоколы об административных правонарушениях в случае выявления нарушений режима целевого использования земельных участков.

Должностные лица, осуществляющие муниципальный земельный контроль, при выявлении в ходе проверки нарушения режима целевого использования земельных участков в течение 3 рабочих дней со дня составления акта контрольного мероприятия направляют копию акта с указанием информации о наличии признаков выявленного нарушения с приложением результатов, полученных в ходе контрольного мероприятия, измерений, материалов фотосъемки, аудио- и видеозаписи, объяснений контролируемого лица и иных связанных с проведением контрольного мероприятия документов или их копий в соответствующий территориальный орган федерального органа государственного земельного надзора¹.

Должностные лица при осуществлении муниципального земельного контроля реализуют права и обязанности, аналогичные правам и обязанностям, присущим государственному земельному надзору. Однако у должностных лиц, осуществляющих муниципальный земельный контроль, права составления протоколов об административных правонарушениях, что в отсутствие ориентированности на недопущение и предотвращение нецелевого использования земельных участков субъектами земельных отношений, существенно снижает полезный эффект земельного контроля и сводит суть работы должностных лиц к объему выявленных нарушений к парадигме «больше – лучше».

В качестве вывода следует отметить правовую неопределенность в части объема прав должностных лиц при осуществлении государственного земельного надзора, поскольку открытый перечень прав должностных лиц затрудняет защиту

¹ Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный земельный контроль (надзор), с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 24.11.2021 № 2019 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 49 (ч. I). Ст. 8216.

субъектов, в отношении которых проводится проверка, что порождает возможность злоупотребления.

Также следует отметить необоснованность полномочий должностных лиц Росимущества в части проведения проверок целевого использования земельных участков. Это приводит к избыточности и бесконтрольности количества и качества проверок в отношении субъектов земельных отношений, не являющихся собственниками земельных участков, а также к возможности дополнительного неблагоприятного последствия для указанных субъектов в форме расторжения договора аренды земельного участка, к фактической утрате права на земельный участок.

1. С целью устранения правовой неопределенности в части полномочий должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор, предлагаем внести изменения в Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)», включив в него исчерпывающий перечень прав и обязанностей должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор, тем самым закрыть перечень прав должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор, и ограничить возможность злоупотребления правом.

2. Чтобы исключить дублирование функций и добиться единообразия подходов при проведении контроля (надзора) целевого использования земельных участков, предлагаем обязать Росимущество осуществлять проверки целевого использования земельных участков исключительно с привлечением соответствующих уполномоченных органов – Росреестра и/или уполномоченных органов муниципального контроля.

Считаем необходимым внести в Приказ Минэкономразвития РФ от 26 октября 2011 г. № 598 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной функции по проведению проверок использования имущества, находящегося в федеральной собственности» следующие изменения:

– исключить из полномочий должностных лиц Росимущества право и обязанность проведения проверок целевого использования земельных участков без привлечения уполномоченных лиц Росимущества, в случае получения информации о нецелевом использовании земельных участков федеральной собственности, перенаправлять указанную информацию соответствующим органам государственного надзора или муниципального контроля;

– добавить обязанность уполномоченных лиц Росимущества в случае получения информации о нецелевом использовании земельных участков федеральной собственности перенаправлять указанную информацию соответствующим органам государственного надзора или муниципального контроля.

3. С целью повышения качества государственного контроля (надзора), муниципального контроля предлагаем дополнить перечень принципов, предусмотренный Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», принципом профессионализма контрольных (надзорных) органов и его должностных лиц. Данный принцип предполагает обязательное наличие специальных познаний как в области контроля (надзора), так и в области подконтрольной (поднадзорной) деятельности.

1.4 Формы и методы государственного надзора и муниципального контроля за целевым использованием земельных участков

Термины «формы» и «методы» применительно к контролю и надзору достаточно широко применяются законодателем, при этом до настоящего момента унифицированное значение указанных терминов на законодательном уровне не закреплено. На наш взгляд, наиболее точно суть терминов и их взаимосвязь

определена профессором Ю.Н. Стариловым, который, в частности, считает форму первичной по отношению к методу¹.

Формой является внешнее выражение практической реализации функций и методов управления, самого управляющего воздействия, конкретных действий, производимых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности. Форма должна соответствовать содержанию управленческой деятельности, т.е. для реализации той или иной функции управления необходимо выбирать наиболее целесообразные формы, обеспечивающие качественное выполнение задач с наименьшей затратой сил, средств и времени.

Метод управления дает возможность увидеть характер взаимоотношений между субъектом и объектом управления.

Метод управления обязательно находит свое выражение в форме управления. Иначе говоря, если бы не существовало формы управления, методы управления, т.е. способы управляющего воздействия субъекта управления на объект, потеряли бы всякий смысл, ибо управляющее воздействие оставалось бы только идеей, желанием и было бы лишено формального содержания. Например, как можно применить меры административного или дисциплинарного наказания, разрешить строительство нового здания, оказать финансовую помощь хозяйствующему субъекту за счет бюджетного финансирования (это все способы воздействия на конкретный субъект) без документального оформления таких управленческих действий, т.е. без принятия соответствующего правового акта управления? Таким образом, уже отсюда становится очевидной неразрывная связь метода управления с административным актом как самой важной формой осуществления управленческих действий.²

Приведем определения терминов «форма» и «метод», предложенные Ю.Ш. Никоновой.

¹ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2007. С. 382.

² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 434.

Под формой государственного контроля (надзора) автор понимает внешнее организационно-правовое выражение конкретных действий должностных лиц контрольно-надзорных органов, которые совершаются в целях практического осуществления поставленных задач. К формам можно отнести проверку, профилактику, дистанционную проверку и мониторинг. Методы государственного контроля (надзора) Ю.Ш. Никонова трактует как набор приемов, способов и средств (набор действий), используемых при реализации той или иной формы контрольно-надзорной деятельности. Методами следует считать рассмотрение документов, осмотр и обследование, отбор образцов, проведение исследований, испытаний и измерений, проведение экспертиз и расследований, информирование, предостережение, наблюдение, анализ, прогнозирование и другие мероприятия по контролю, а также контрольную закупку¹.

Полагаем, что предложенные Ю.Ш. Никоновой определения в полной мере отражают суть и смысл терминов применительно к государственному надзору и муниципальному контролю. Данный подход также применяется в научных исследованиях В.Е. Степенко и В.С. Пацевича², Ю.А. Браташовой³.

Базовые формы и методы государственного надзор и муниципального контроля целевого использования земельных участков закреплены в Земельном кодексе РФ.

В частности, из анализа норм ст. 71 Земельного кодекса РФ следует, что организация и осуществление государственного земельного надзора в части соблюдения обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений регулируются Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в

¹ Никонова Ю.Ш. Формы и методы государственного контроля (надзора) // Журнал «Юридическая наука и правоохранительная практика». 2017. 3(41). С. 202–210.

² Степенко В.Е., Пацевич В.С. Правовая природа государственной функции контроля (надзора) в сфере миграции: ее формирование и развитие в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 5. С. 50–54.

³ Браташова Ю.А. Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11. С. 28–34.

Российской Федерации»¹. В ст. 56 указанного Федерального закона предусмотрен исчерпывающий перечень форм и методов контрольных и надзорных мероприятий как при взаимодействии с субъектами контроля и надзора, так и без взаимодействия. Руководствуясь указанным перечнем форм и методов, Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре), утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)», предусмотрены следующие формы государственного земельного надзора, плановые и внеплановые мероприятия:

1) инспекционный визит, в рамках которого применяются такие методы, как осмотр, опрос, истребования документов, получение письменных объяснений, применение инструментального обследования;

2) рейдовый осмотр, осуществляемый методами осмотра, опроса, получения письменных объяснений, истребования документов, инструментального обследования, экспертизы;

3) документарная проверка с помощью методов получения письменных объяснений, истребования документов;

4) выездная проверка с применением метода осмотра, опроса, получения письменных объяснений, истребования документов, инструментального обследования.

В целом указанным Положением понятия «форма» и «метод» государственного земельного надзора не раскрываются. Термин «форма» употребляется и в ином значении, например, «электронная форма» и т.д.

Очевидно, что основной формой выявления нарушений целевого использования земельных участков, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, является проведение плановых и внеплановых мероприятий. В этой связи проведение сплошных систематических проверок целевого использования

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 02.05.2026), п. 4 ст. 71 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

земельных участков невозможно и не обосновано в силу следующих причин. В 2017 г. введен риск-ориентированный подход проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства в отношении субъектов земельных отношений, который исключает систематические проверки целевого использования земельных участков¹. Введение риск-ориентированного подхода стало следствием масштабного проекта реформирования контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления².

Как отмечает Ю.Ш. Никонова, риск-ориентированный подход призван заменить всеобъемлющий (сплошной) контроль (надзор) дифференцированным планированием проверок, что означает переход от сплошных проверок к умному регулированию с определением степени необходимого вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов при осуществлении государственного контроля (надзора) и соразмерность такого вмешательства риску причинения вреда охраняемым законом ценностям³. Научные дискуссии относительно применения риск-ориентированного подхода достаточно часто встречаются, например, в исследованиях А.В. Равнюшкина⁴, Н.М. Заславской⁵, С.А. Агамагомедовой⁶. При этом ученые отмечают применение риск-ориентированного подхода как положительную динамику в области контрольно-надзорной деятельности⁷.

¹ О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части совершенствования государственного земельного надзора: Постановление Правительства РФ от 07.08.2017 № 943 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 34. Ст. 5274.

² Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 гг.: от 19.06.2014 № 3853п-П16. URL: <http://gos.hse.ru/upload/Libv/conception.pdf>

³ Никонова Ю.Ш. Процессуальная форма государственного контроля (надзора) // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 10. С. 52–59.

⁴ Равнюшкин А.В. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного надзора (контроля), осуществляемого территориальными органами МВД России: вопрос расширения сферы его применения // Административное право и процесс. 2018. № 11. С. 20–24.

⁵ Заславская Н.М. Риск-ориентированный подход в государственном экологическом управлении: правовые основы // Экологическое право. 2022. № 4. С. 3–9.

⁶ Агамагомедова С.А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 4. С. 460–470.

⁷ Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права 2017. № 9. С. 34–46.

В настоящее время риск-ориентированный подход регулируется Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре), утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081. Данный подход для целей проверок целевого использования земельных участков представляет собой деление земельных участков по определенным критериям на категории риска. В частности, к категории среднего риска относятся:

а) земельные участки, граничащие с земельными участками, предназначенными для захоронения и размещения отходов производства и потребления, размещения кладбищ;

б) земельные участки, расположенные в границах или примыкающие к границе береговой полосы водных объектов общего пользования;

в) земельные участки, подлежащие отнесению к категории среднего риска в соответствии с п. 4 настоящего документа.

К категории умеренного риска принадлежат земельные участки:

а) относящиеся к категории земель населенных пунктов и граничащие с землями и (или) земельными участками, имеющими категорию земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, земель, особо охраняемых территорий и объектов, земель запаса;

б) относящиеся к категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения, за исключением земель, предназначенных для размещения автомобильных дорог, железнодорожных путей, трубопроводного транспорта, линий электропередачи и граничащие с землями и (или) земельными участками, относящимися к категории земель сельскохозяйственного назначения;

в) относящиеся к категории земель сельскохозяйственного назначения и граничащие с землями и (или) земельными участками, имеющими категорию земель населенных пунктов;

г) земельные участки, подлежащие отнесению к категории умеренного риска в соответствии с п. 4 и 5 указанного документа.

К категории низкого риска относятся все иные земельные участки, не отнесенные к категориям среднего или умеренного риска.

Важно отметить, что, если при оценке земельного участка установлено наличие критериев, позволяющих отнести земельный участок к различным категориям риска, применению подлежат критерии, относящие земельный участок к более высокой категории риска. В зависимости от категории риска, присвоенного конкретному земельному участку, устанавливается периодичность проведения плановых проверок использования земельных участков.

На наш взгляд, вызывает интерес порядок информирования правообладателей земельных участков о присвоении категории риска соответствующему земельному участку. Так, например, п. 22 Положения о государственном земельном надзоре предусмотрено, что перечни земельных участков, которым присвоены категории риска, ведут территориальные органы государственного надзора. При этом п. 21 указанного Положения предусмотрено, что информация о присвоенных используемым земельным участкам категориях риска предоставляется правообладателю участка по его соответствующему запросу.

Следующим примечательным моментом является информация, содержащаяся в перечне земельных участков, которым присвоена категория риска. В частности, в соответствии с п. 23 Положения о государственном земельном надзоре в перечне указанных земельных участков указывается следующая информация: кадастровый номер земельного участка или при его отсутствии адрес местоположения участка; присвоенная категория риска; реквизиты решения о присвоении земельному участку категории риска, а также сведения, на основании которых было принято решение об отнесении земельного участка к категории риска.

Полагаем, что ведение Росреестром отдельных списков, содержащих информацию о категории риска, присвоенного земельному участку, нецелесообразно. Предлагаем отражать сведения о категории риска в отношении земельных участков в общедоступных сведениях, содержащихся в ЕГРН.

Основания проведения внеплановых проверок можно разделить на общие и специальные.

Общие основания проведения внеплановых проверок можно определить как возникновение угрозы вреда или фактическое причинение вреда ценностям, особо охраняемым законом, например, жизни и здоровью человека, животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия. При этом информация об указанных основаниях может быть получена из неограниченного круга источников. С одной стороны, понятие «наличие угрозы» носит субъективный, оценочный характер, но с другой – указанные основания обоснованны в силу возможности действительной угрозы, в том числе жизни и здоровью. Общие основания установлены Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

К специальным основаниям внеплановых проверок относятся поручение Президента Российской Федерации, поручение Правительства Российской Федерации о проведении контрольных (надзорных) мероприятий в отношении конкретных контролируемых лиц, требование прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия. В указанных случаях внеплановая проверка проводится органом государственного земельного надзора после согласования с органом прокуратуры по месту нахождения объекта земельных отношений, являющегося предметом внеплановой проверки. Специальные основания проведения внеплановых проверок также установлены Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

При этом Положение о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) не содержат основания для проведения надзорных мероприятий, а основания, предусмотренные Административным регламентом осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора для проведения как плановых, так и внеплановых надзорных мероприятий, отличаются от оснований,

предусмотренных Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Следует отметить п. 9 ст. 23 Федерального закона № 248-ФЗ, где прописано, что в целях оценки риска причинения вреда (ущерба) при принятии решения о проведении и выборе вида внепланового контрольного (надзорного) мероприятия контрольный (надзорный) орган разрабатывает индикаторы риска нарушения обязательных требований¹.

Термин «индикатор риска» определен Приказом Минэкономразвития России от 9 января 2018 г. № 7². Позднее документ утратил силу³.

В настоящее время действует Приказ Росреестра от 9 июля 2021 г. № П/0303⁴, которым установлено 7 индикаторов риска, в том числе:

- несоответствие площади используемого земельного участка площади, зафиксированной в ЕГРН;
- отклонение местоположения характерной точки границы земельного участка относительно местоположения границы земельного участка, сведения о котором содержатся в ЕГРН;
- отсутствие в ЕГРН сведений о правах на используемый земельный участок;

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 17.04.2026), п. 9 ст. 23 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

² Об утверждении индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых для определения необходимости проведения внеплановых проверок при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами государственного земельного надзора: Приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 7 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 13.04.2018.

³ О признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 9 января 2018 г. № 7 Об утверждении индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых для определения необходимости проведения внеплановых проверок при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами государственного земельного надзора: Приказ Минэкономразвития России от 05.09.2022 № 473 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 27.10.2022.

⁴ 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): Приказ Росреестра от 09.07.2021 № П/0303 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 08.10.2021.

- несоответствие использования земельного участка виду разрешенного использования, указанному в ЕГРН;

- отсутствие объектов капитального строительства, ведения строительных работ, связанных с возведением объектов капитального строительства на земельном участке, предназначенном для строительства.

При этом само наличие индикатора риска не является нарушением обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствует о наличии таких нарушений и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Особенностью применения индикатора риска является способ его применения, в частности, без взаимодействия с субъектом проверки. Положение о государственном земельном надзоре не предусматривает порядок инициации и назначения внеплановой проверки для случаев использования индикатора риска. Практика применения индикатора риска, в том числе судебная, крайне незначительна и сводится к упоминанию в мотивировочной части в качестве одного из оснований для проведения внеплановой проверки.

Полагаем, что метод применения индикатора риска для принятия решения о проведении государственного земельного надзора в форме внеплановой проверки излишен. Поскольку ст. 74 Федерального закона от 31 июля 2020 г. ; 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусмотрено осуществление контрольно-надзорного мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом методом наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности, осуществляемый в форме сбора, анализа данных об объектах контроля, имеющихся у контрольного (надзорного) органа, в том числе данных, которые поступают в ходе межведомственного информационного взаимодействия). По результатам мониторинга безопасности, в случае выявления факта причинения вреда (ущерба) или возникновения угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, контрольным (надзорным) органом может быть принято решение о проведении внепланового контрольного (надзорного) мероприятия.

По сути, применение индикаторов риска, дублирующих состав некоторых правонарушений, является частью мониторинга. Самостоятельное применение индикатора риска не регламентировано, порядок применения результатов применения индикатора риска не описан.

По нашему мнению, применение индикатора риска нецелесообразно, необоснованно и излишне. Вероятно, по указанным причинам применение индикатора риска не нашло широкого применения в качестве основания для проведения внеплановых проверок.

Одним из новых методов, используемых должностными лицами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии при проведении проверок, является использование списка контрольных вопросов, так называемого проверочного листа. Следует отметить, что предмет плановой проверки ограничивается перечнем вопросов, включенных в проверочные листы. Форма такого проверочного листа для целей земельного надзора должностными лицами Росреестра утверждена Приказом Росреестра от 18 января 2022 г. № П/0011 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований), применяемого Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами при осуществлении федерального государственного земельного контроля (надзора)»¹. Полагаем, что использование списка контрольных вопросов является положительным шагом и позволит повысить качество контроля (надзора).

Рассмотрим формы и методы муниципального земельного контроля.

¹ Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований), применяемого Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами при осуществлении федерального государственного земельного контроля (надзора): Приказ Росреестра от 18.01.2022 № П/0011 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 18.02.2022.

Земельный кодекс РФ содержит общее определение земельного контроля, определяет уполномоченные органы земельного контроля и объекты контроля, но при этом не определяет формы и методы осуществления муниципального земельного контроля. Полномочия по определению форм и методов муниципального контроля делегированы органам местного самоуправления.

На территории муниципального образования город Краснодар муниципальный земельный контроль регулируется и осуществляется в соответствии с Положением о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования город Краснодар, утвержденным п. 28 Решения городской Думы Краснодара от 16 июля 2009 № 58¹. Данным Положением предусмотрены формы плановых и внеплановых мероприятий муниципального земельного контроля. И здесь мы встречаемся с первым примечательным отличием муниципального земельного контроля от государственного земельного надзора.

В соответствии с п. 2 ст. 61 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», положением о виде контроля может быть установлено, что вид контроля осуществляется без проведения плановых контрольных мероприятий. При этом соответствующим положением о виде муниципального контроля должно быть предусмотрено, что система оценки и управления рисками при осуществлении муниципального контроля не применяется.

Руководствуясь нормами, установленными Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ, Положением о муниципальном земельном контроле на территории МО г. Краснодар предусмотрено: система оценки и управления рисками не применяется и соответственно плановые контрольные мероприятия не проводятся.

Формы муниципального контроля в рамках внеплановых мероприятий аналогичны формам, используемым при осуществлении государственного

¹ Об утверждении положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования город Краснодар: Решение городской Думы Краснодара от 16.07.2009 № 58 п.28 (ред. от 21.09.2023) // Краснодарские известия. 2009. № 129.

земельного надзора. В частности, применяются следующие формы внеплановых контрольных мероприятий, требующих взаимодействия с контролируемым лицом:

1) инспекционный визит, в рамках которого применяются методы осмотра, опроса, получения письменных объяснений, инструментального обследования;

2) документарная проверка с применением таких методов, как получение письменных объяснений и истребования документов.

3) выездная проверка, в ходе которой применяются методы осмотра, опроса, получения письменных объяснений, истребования документов, инструментального обследования.

Формы внеплановых проверок без взаимодействия с контролируемым лицом в Регламенте не описаны, дана лишь отсылочная норма на Федеральный закон № 248-ФЗ. Соответственно, при осуществлении внеплановых мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом в рамках муниципального земельного контроля на территории МО город Краснодар возможно применение любых форм и методов, предусмотренных указанным Федеральным законом.

Следует отметить, что в ходе реформы контрольно-надзорных функций, вследствие которой был принят Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», применение риск-ориентированного метода и метода применения индикатора риска было распространено, в том числе и на муниципальный земельный контроль, что, на наш взгляд, приемлемо с точки зрения систематизации и обоснованности мероприятий муниципального контроля. Но в целом применение индикаторов риска полагаем нецелесообразным.

Так, в п. 10 ст. 23 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусмотрено, что перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований для муниципального контроля утверждается представительным

органом муниципального образования¹. В соответствии с указанной нормой вместе с Положением о муниципальном земельном контроле на территории МО г. Краснодар, п. 28 Решения городской Думы Краснодара от 16 июля 2009 г. № 58 утвержден Перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых при осуществлении муниципального земельного контроля на данной территории². Следует отметить, что индикаторы риска, применяемые на территории МО г. Краснодар, отличаются от индикаторов риска, утвержденных Приказом Росреестра от 9 июля 2021 г. № 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)».

Помимо идентичных индикаторов риска, на территории МО г. Краснодар дополнительно применяются следующие индикаторы:

- отсутствие в ЕГРН сведений о правах на используемый юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, гражданином земельный участок;
- неиспользование земельного участка, предназначенного для садоводства, огородничества, в указанных целях в случае, если обязанность по использованию такого земельного участка в течение установленного срока предусмотрена федеральным законом;
- невыполнение или несвоевременное выполнение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, гражданином обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Для сравнения: Положением о муниципальном земельном контроле на территории г. Красноярска, утвержденного Решением Красноярского городского

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 17.04.2026) пункт 10 статья 23 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

² Об утверждении положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования город Краснодар: Приложение к Решению городской Думы Краснодара от 16.07.2009 № 58, п. 28 (ред. от 21.09.2023) // Краснодарские известия. 2009. № 129.

Совета депутатов от 14 апреля 2021 г. № 13-188¹, предусмотрено всего четыре индикатора риска. Это свидетельствует об отсутствии единого подхода при определении индикаторов риска либо о формальном подходе, что, на наш взгляд, более вероятно. Поскольку, как и в случае с индикаторами риска, применяемыми в рамках государственного земельного надзора, индикаторы риска, применяемые при муниципальном контроле, по сути, являются признаками правонарушений, их самостоятельное применение необоснованно и нецелесообразно.

Далее рассмотрим риск-ориентированный метод, применяемый при государственном земельном надзоре и муниципальном контроле.

Как справедливо отмечает А.В. Мартынов, применение риск-ориентированного метода при осуществлении государственного контроля и надзора вызовет значительные сложности как при правовом регулировании, так и в правоприменении. Однако другого способа изменить ситуацию с избыточным давлением контрольных и надзорных органов на бизнес не существует². Данная позиция также прослеживается в исследованиях А.А. Кирилловых³, Е. Бутаевой⁴, Т.А. Ефремова⁵, Е.Б. Козлова⁶.

Е.О. Данилов обращает внимание на то, что в литературе применение риск-ориентированного метода называют «принципиально новым механизмом, кардинально меняющим основные цели и задачи всей контрольно-надзорной деятельности государственных органов исполнительной власти». По прогнозам

¹ Решение Красноярского городского совета депутатов от 14.04.2021г. № 13-188 (в ред. Решения Красноярского городского Совета депутатов от 15.06.2022 № 17-249) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/>

² Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27.

³ Кирилловых А.А. Риск-ориентированный подход и разграничение полномочий в сфере надзора за объектами НВОС: проблемы практической реализации // Право и экономика. 2017. № 7(353). С. 12–17.

⁴ Бутаева Е. Государственное регулирование охраны труда: риск-ориентированный подход // Трудовое право. 2017. № 1. С. 95–112.

⁵ Ефремова Т.А. Развитие предпроверочного анализа при планировании выездных налоговых проверок в контексте риск-ориентированного подхода // Налоги. 2015. № 4. С. 14–18.

⁶ Козлова Е.Б. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля (концептуальные основы) // Семейное и жилищное право. 2017. № 1. С. 25–29.

российских экспертов, «риск-ориентированный подход позволит снизить на 40% количество проверок, на 30% – число ревизоров, что позволит сэкономить 20% средств бюджета»¹.

Полагаем, что применение риск-ориентированного метода при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля целесообразно и обоснованно, вносит ясность в подход к проведению проверок, повышает их эффективность, снижает нагрузку на должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль, а главное, позволяет улучшить контакт с субъектами проверки.

Общественный земельный контроль – еще одна форма муниципального земельного контроля, предусмотренная Земельным кодексом РФ. Он представляет собой деятельность граждан, общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций, осуществляемую в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления по принятию решений, затрагивающих права и законные интересы граждан, юридических лиц, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых данными органами актов и принимаемых ими решений².

Несмотря на то что ч. 2 ст. 72.1 Земельного кодекса РФ предусматривает осуществление общественного земельного контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации, до настоящего времени специальные нормативные акты, регулирующие общественный земельный контроль, не приняты. Вероятно, законодатель имел в виду применение положений, установленных Федеральным законом № 212-ФЗ «Об основах общественного

¹ Данилов Е.О. О необходимости совершенствования правового обеспечения государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности // Административное право и процесс. 2020. С. 32–35.

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 02.05.2026) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

контроля в Российской Федерации»¹. В пользу указанного довода свидетельствует и тот факт, что и Федеральный закон № 212-ФЗ, и Федеральный закон № 234-ФЗ, которым введен в Земельный кодекс РФ общественный земельный контроль², приняты в один день – 4 июля 2014 г.

В данном случае возникает вопрос о целесообразности введения понятия «общественный земельный контроль», который нигде больше, кроме Земельного кодекса РФ, не применяется.

В качестве вывода, полагаем, что формы и методы государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля достаточно разнообразны и находятся в постоянной динамике. Законодатель стремится к наибольшей эффективности при минимальном воздействии на субъект надзора и контроля.

При этом, на наш взгляд, очевидны процессы, требующие доработки для повышения эффективности форм и методов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

1. Учитывая, что осуществление государственного земельного надзора в форме плановых проверок в отношении земельных участков, которым присвоена соответствующая категория риска, не ставится в зависимость от субъекта – правообладателя земельного участка, предлагаем в Положение о федеральном государственном земельном контроле (надзоре), утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081, ввести обязанность отражать данные о категории риска в отношении земельных участков в общедоступных сведениях, содержащихся в ЕГРН.

2. Применение индикатора риска не обосновано и порождает правовую неопределенность, поскольку самостоятельной процедуры назначения

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 234-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4235.

внеплановой проверки с применением индикатора риска законодательством не предусмотрено, а метод применения индикатора риска аналогичен форме административного обследования. В отличие от метода применения индикатора риска, порядок осуществления административного обследования регламентирован и достаточно широко применяется. Предлагаем исключить метод применения индикатора риска, внося соответствующие изменения в Положение о государственном земельном надзоре и иные соответствующие нормативные акты.

Подводя общий итог первой главы, сформулируем основные выводы.

Государственное регулирования контрольной и надзорной деятельности находится в постоянной динамике. Законодатель пытается найти универсальные пути решения накопившихся вопросов в области контроля и надзора, а также соответствовать вызовам времени. Одним из существенных шагов в указанном направлении считаем принятие Федерального закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹. Но и здесь остается ряд проблем. По мнению некоторых ученых, попытка законодателя создать универсальный закон, регулирующий и контроль, и надзор в максимальном количестве сфер, неэффективна, равно как и чрезмерные дискуссии о границах между контролем и надзором. Ученые полагают, что эффективнее исходить из родовой функции органов власти по отношению к подконтрольным, самостоятельным субъектам. А особенности контроля и надзора в отношении отдельных видов контроля и надзора, должны регулироваться специальными нормативными актами².

Также, считаем существенным недостатком Федерального закона № 248-ФЗ уход от разделения понятий «контроль» и «надзор», несмотря на многолетнюю дискуссию о разнице между контролем и надзором. Анализ работ ряда ученых в период с 1960-х по 1980-е гг., проведенный С.М. Зыряновым, показал, что контроль

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 17.04.2026), п. 10 ст. 23 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

² Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права 2017. № 9. С. 34–46.

представляет собой более широкую категорию по сравнению с надзором. Контрольные отношения возникают между взаимоподчиненными субъектами, в рамках контроля оценивается целесообразность деятельности подконтрольного, а цель контроля сводится к регулированию деятельности подконтрольного. В то же время надзор не предусматривает подчиненность поднадзорного, предметом надзора является законность, а целью – обеспечение законности и безопасности¹. В целом применяемый в Федеральном законе № 248-ФЗ термин «контроль (надзор)», по сути, состоит из двух синонимов и не несет никакой смысловой нагрузки.

К положительным моментам следует отнести внедрение новых механизмов, например, таких как риск-ориентированный подход, который помог снизить количество проверок в области целевого использования земельных участков. В.И. Майоров и Е.С. Изюмова также отмечают на снижение общего количества контрольных и надзорных мероприятий, при этом указывая на необходимость баланса между принципами неотвратимости ответственности и экономии репрессии в отношении поднадзорных субъектов². Снижение общего количества контрольных и надзорных мероприятий в области целевого использования земельных участков позволило выявить другую тенденцию. Как видно из аналитической диаграммы, построенной на базе данных за последние 10 лет (Приложение 1), при существенном снижении число проверок, количество выявляемых правонарушений не падает. Это наводит на мысль о самостоятельном процессе, целью которого является обозначение деятельности, достижение показателей по выявленным правонарушениям. Цель контроля и надзора как регулирования общественных отношений в области целевого использования земельных участков не прослеживается.

И здесь нельзя не согласиться с предложением С.М. Зырянова внедрить учет количества повторяемости правонарушений, выявляемых в рамках контрольных

¹ Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М., 2023. С. 232.

² Майоров В.И., Изюмова Е.С. Анализ основных изменений законодательства о контрольно-надзорной деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 7–11.

(надзорных) мероприятий¹. Полагаем, что учет действительно может показать проблему регулирования. Понимание проблемы и ее природы в определенной регулируемой области позволит выработать индивидуальный подход для ее решения.

На наш взгляд, к ключевым факторам подмены целей контроля и надзора в рамках регулирования целевого использования земельных участков относятся отсутствие единого обоснованного подхода при определении режима целевого использования земельных участков и отсутствие единообразного подхода при определении события правонарушения, связанного с нецелевым использованием земельных участков.

Инспектор должен понимать причинно-следственную связь между осуществляемым видом деятельности на земельных участках в границах установленных зон и реальными последствиями нарушений режима целевого использования земельного участка. Только понимая причинно-следственную связь, можно правильно определить состав правонарушения.

Полагаем, что дискутируя о внутреннем отношении инспекторов к осуществляемой контрольной и надзорной деятельности в отсутствие понимания у должностных лиц обоснованности и полезности проводимых ими мероприятий, а также понимания реального эффекта от качественного регулирования режима целевого использования земельных участков, противопоставить существующей палочной системе нечего.

¹ Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М., 2023. С. 232.

2 ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ЦЕЛЕВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

2.1 Административно-юрисдикционные полномочия органов, осуществляющих государственный надзор за целевым использованием земельных участков

В настоящем параграфе более подробно рассмотрим отдельные аспекты административно-юрисдикционных полномочий соответствующих органов, связанные с привлечением нарушителей режима целевого использования земельного участка к административной ответственности.

Статьей 90 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ предусмотрена обязанность по привлечению виновных лиц к ответственности в случае выявления органами надзора в рамках надзорных мероприятий признаков правонарушений. Данная обязанность возникает в случае наличия у надзорного органа соответствующих административно-юрисдикционных полномочий.

О наличии полномочий у органов Росреестра по рассмотрению административных дел и составлению протоколов об административных правонарушениях свидетельствуют Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)»² и Приказ Минэкономразвития России от 25 октября 2017 г. № 478 «Об утверждении перечня должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, имеющих право составлять протоколы об

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 17.04.2026) ст. 90 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

² О федеральном государственном земельном контроле (надзоре): Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 (ред. от 01.07.2026), вместе с Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре), п. 59 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5511.

административных правонарушениях, и о признании утратившими силу некоторых приказов Минэкономразвития России»¹. Следует отметить, что должностные лица Росреестра, уполномоченные составлять протоколы об административном правонарушении, также наделены полномочиями по осуществлению государственного земельного надзора.

На наш взгляд, ключевым документом, составляемым уполномоченным лицом по результатам государственного надзора, является акт надзорного мероприятия. Если по результатам проведения надзорного мероприятия выявлено нарушение, то в обязательном порядке в акте указывается, какое именно обязательное требование нарушено и какой нормой правового акта оно установлено. Дополнительно к акту надзорного мероприятия приобщаются проверочный лист, документы и иные материалы, являющиеся доказательствами, свидетельствующими о нарушении обязательных требований.

Приказом Минэкономразвития России от 31 марта 2021 г. № 151 утверждены типовые формы, в том числе акты надзорного мероприятия². Таким образом, на законодательном уровне унифицирована ранее широко используемая в рамках контроля (надзора) форма акта надзорного мероприятия, а также исключена задача по разработке индивидуальных форм актов надзорного мероприятия для каждого из видов контроля (надзора).

К акту надзорного мероприятия в обязательном порядке приобщается проверочный лист, ранее упомянутый нами в параграфе 4 главы 1 настоящего исследования.

Как отмечает А.М. Переседов, применение проверочного листа стало не правом, а обязанностью всех контролеров, чья деятельность регулируется

¹ Об утверждении перечня должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, и о признании утратившими силу некоторых приказов Минэкономразвития России: Приказ Минэкономразвития России от 25.09.2017 № 478 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 15.12.2017.

² О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом: Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 (ред. от 12.05.2025) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 01.06.2021.

Федеральным законом № 248-ФЗ. Предоставление возможности контролируемому лицу заблаговременно ознакомиться со списком контрольных вопросов позволит снизить риски причинения вреда (ущерба) на объектах контроля и оптимизировать проведение контрольных (надзорных) мероприятий¹.

Для целей земельного надзора проверочный лист предусматривает двоичную систему оценки да/нет, что имеет как свои плюсы, так и минусы. Среди плюсов можно выделить однозначность толкования ответов, среди минусов – очевидная невозможность объективной оценки при спорной ситуации. Например, проверочный лист содержит вопросы об использовании земельного участка в соответствии с установленным целевым назначением и (или) видом разрешенного использования или о том, приведены ли земли или земельные участки в состояние, пригодное для использования в соответствии с разрешенным использованием. Как можно однозначно ответить на эти вопросы в случае, например, использования земельного участка на 90% в соответствии с видом разрешенного использования (например, производственный цех) и на 10% в соответствии с условно разрешенным видом разрешенного использования (например, магазин и т.д.) или земельный участок частично приведен в состояние, соответствующее виду разрешенного использования? На наш взгляд, любой из однозначных ответов не будет отражать фактические обстоятельства и может привести к необъективным выводам.

Цель внедрения проверочных листов, очевидна и направлена на систематизацию, упорядочивание и прозрачность осуществления государственного надзора. Но, как справедливо отмечают С.М. Зырянов и А.В. Колмыкова, анализ утвержденных проверочных листов показал невозможность с их помощью выявить избыточные, устаревшие, дублирующие обязательные требования, факты чрезмерного административного давления на проверяемых лиц. Формирование проверочного листа с двоичной системой оценки

¹ Переседов А.М. Институт превенции в законодательстве о контроле (надзоре) // Административное право и процесс. 2021. № 12. С. 51–54.

предполагает устранение избыточных, устаревших и дублирующих обязательных требований, но эта работа еще на начальной стадии. Количественное соотношение ответов «да» и «нет» в совокупности с особыми отметками в графе «комментарии», которая предусмотрена далеко не во всех формах проверочных листов, позволяет оценить только типовые нарушения требований и причины их нарушений. Однако сделать достоверный вывод о чрезмерности или обоснованности административного давления можно, только сопоставив типы и количество выявленных нарушений с типовыми причинами их совершения и положением объекта государственного контроля (надзора) в отрасли до и после проведения проверок. Пока этого сделать нельзя¹. Указанная проблематика прослеживается в исследованиях С.И. Хлобыстина и А.В. Осипова², в совместной работе С.В. Мочиевского, Н.Ю. Акининой, В.Ф. Анисимова и В.В. Гриб³. Некоторые ученые отмечают положительный эффект применения проверочного листа при самообследовании⁴.

На наш взгляд, целесообразно в проверочном листе, применяемом при осуществлении государственного надзора, предусмотреть возможность оценки влияния того или иного ответа на общий вывод по результатам государственного надзора.

Полагаем, что именно от качественного, правомерного и обоснованного отражения в акте надзорного мероприятия и проверочном листе данных о факте и составе выявленного в рамках надзора правонарушения напрямую зависит работа

¹ Зырянов С.М., Калмыкова А.В. О правовой природе проверочных листов, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора) // Административное право и процесс. 2019. № 4. С. 22–27.

² Хлобыстин С.И., Осипов А.В. Особенности применения проверочных листов при проведении мероприятий по надзору в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Технологии гражданской безопасности. 2020. Т. 17. № 4(66). С. 84–88.

³ Мочиевский С.В., Акинина Н.Ю., Анисимов В.Ф., Гриб В.В. Проблемы осуществления контрольно-надзорной деятельности в условиях пандемии COVID-19 и возможные пути решения (на примере федерального государственного пожарного надзора в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре) // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 12. С. 3–7.

⁴ Евдокимов А.С., Сергун П.П. Система профилактических мероприятий, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора): оценка регулирующего воздействия // Административное право и процесс. 2023. № 7. С. 53–59.

механизма реализации мер административной ответственности за нарушение режима целевого использования земельного участка.

В свою очередь, степень реализации мер административной ответственности за нецелевое использование земельных участков является индикатором регулирования земельных отношений в части их целевого использования. Соответствие количества выявленных административных деликтов числу привлеченных к административной ответственности лиц служит существенным критерием качества регулирования земельных отношений. Полагаем, что указанный тезис приобретает наибольшую актуальности при условии минимального количества надзорных мероприятий, проводимых в непосредственном взаимодействии с субъектом, в отношении которого проводится проверка. Минимизация административных правонарушений в исследуемой области, на наш взгляд, может быть достигнута исключительно при условии адекватности регулирующих норм и информированности субъектов земельных отношений.

В связи с этим настоящий параграф целесообразно начать с данных, изложенных в Государственном (национальном) докладе о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г., подготовленном Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии РФ, а затем проанализировать и более свежие данные.

Из доклада следует, что в результате проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства в 2012 г. на территории Российской Федерации выявлено 118 900 нарушений земельного законодательства на площади 3 055,4 тыс. га. В итоге принятых госземинспекторами мер устранено на конец года 60 667 нарушений земельного законодательства, что составляет 51,0% от выявленных нарушений земельного законодательства. По сравнению с 2011 г. увеличилось количество выявленных нарушений по таким видам правонарушений, как использование земель не по целевому назначению с 4706 до 5612 ед. (19,2%). В 2012 г. в результате проведенных мероприятий по государственному земельному

надзору на нарушителей наложено штрафов на общую сумму 200 228,17 тыс. р., что на 17,3% больше, чем в 2011 г.¹

Приведенные данные, на наш взгляд, свидетельствуют о наличии проблем в регулировании реализации мер административной ответственности в области земельных отношений.

Далее проведем анализ норм, регулирующих механизм реализации мер привлечения к административной ответственности за нецелевое использование земельных участков.

Производство по делу об административном правонарушении начинается с возбуждения дела об административном правонарушении. Термин «возбуждение дела» в юридической литературе употребляется в нескольких значениях. Возбуждение дела об административном правонарушении рассматривается и как решение уполномоченного должностного лица о начале производства по делу, предшествующее установлению и процессуальному оформлению фактических обстоятельств дела, направлению материалов для рассмотрения по подведомственности. Однако такому решению обычно предшествуют те или иные процессуальные действия уполномоченного должностного лица по установлению обстоятельств дела, личности правонарушителя. Совокупность именно таких действий и составляет, по нашему мнению, стадию возбуждения дела об административном правонарушении. Она начинается с получения (обнаружения) информации о событии административного правонарушения и заканчивается решением о возбуждении дела и его дальнейшем движении либо об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении или о прекращении производства по делу².

¹ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 году, Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: <https://rosreestr.gov.ru/site/activity/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/>

² Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Состояние и перспективы правового регулирования возбуждения дела об административном правонарушении // Российская юстиция. 2016. № 7. С. 55–59.

Если говорить о видах административного наказания за нецелевое использование земельных участков, то в настоящее время КоАП РФ за указанное деяние предусмотрен один вид ответственности – административный штраф, т. е. денежное взыскание, выраженное в рублях.

Рассматривая административную ответственность в динамике от ее возникновения до завершения, некоторые авторы выделяют три основных этапа. Каждый из них характеризуется особенностями правового статуса лица, совершившего административное правонарушение, и своеобразием характера лишений и правоограничений, которые могут быть к нему применены¹. Разделение реализации мер административной ответственности на этапы часто встречается в научных исследованиях, например, Э.Л. Сидоренко², В.В. Кирюхина и А.М. Сокола³, А.П. Шергина⁴.

Развивая модель этапности, авторы указывают, что, совершив административное правонарушение, лицо обременило себя обязанностью претерпеть те лишения и правоограничения, которые закон связывает с совершенным правонарушением, и обрело статус лица, подлежащего административной ответственности. Это лицо становится субъектом административно-деликтного правоотношения (обязанным лицом) и субъектом административно-процессуального правоотношения, в котором управомоченным выступает государство в лице соответствующих государственных органов и должностных лиц. Этим завершается первый этап.

Второй этап реализации административной ответственности начинается с момента составления протокола об административном правонарушении. Лицо,

¹ Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Этапы реализации административной ответственности и проблемы их правового регулирования // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 25–32.

² Сидоренко Э.Л. Административная прелюдия в уголовном праве: проблемы правоприменения // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 125–133.

³ Кирюхин В.В., Сокол А.М. Проблемы применения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при производстве по делам об административных правонарушениях и пути их законодательного регулирования // Административное право и процесс. 2019. № 4. С. 50–53.

⁴ Шергин А.П. Процессуальная составляющая правового регулирования административной ответственности // Административное право и процесс. 2010. № 3. С. 3–7.

совершившее административное правонарушение, обретает статус лица, привлекаемого к административной ответственности.

Третий этап реализации административной ответственности начинается с момента назначения административного наказания. Лицо, совершившее административное правонарушение, обретает статус привлеченного к административной ответственности или подвергнутого административному наказанию. Рассмотрим подробнее названные этапы административного производства применительно к теме настоящего исследования.

Задачами административного производства является полное, объективное и всестороннее выяснение всех обстоятельств, причин и условий административного правонарушения. Здесь необходимо сделать оговорку и обратить внимание на позицию П.П. Серкова, который отмечает, что требования ст. 24.1 КоАП РФ о всестороннем и полном выяснении обстоятельств дела об административном правонарушении прямо не указывают на обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность. Таким образом, правила ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ об учете этих обстоятельств фактически не стали правовым императивом в производстве по делам об административных правонарушениях¹. Указанную позицию разделяет и Ю.П. Соловей².

Стоит отдельно упомянуть случаи выявления событий административного правонарушения в ходе государственного контроля (надзора) или муниципального контроля. Дело об административных правонарушениях в указанных случаях может быть возбуждено после оформления акта надзорного мероприятия, за исключением случаев применения мер административного обеспечения в виде приостановления деятельности и временного запрета деятельности.

Следующим шагом, свидетельствующем о возбуждении дела об административном правонарушении, является составление протокола об

¹ Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма; Инфра-М, 2012. С. 480.

² Соловей Ю.П. Рецензия на монографию П.П. Серкова Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 72–80.

административном правонарушении. Должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административном правонарушении, ответственность за которые предусмотрена ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, являются должностные лица органов, осуществляющих государственный земельный надзор.

Соответственно, применительно к этапности мер административной ответственности, предусмотренных за нецелевое использование земельных участков, второй этап начинается с момента составления протокола осмотра земельного участка уполномоченным лицом и продолжается до момента вынесения постановления о привлечении к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное ч.1 ст. 8.8 КоАП РФ.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении назначается административное наказание, о чем выносится соответствующее постановление. Также в установленных КоАП РФ случаях может быть вынесено постановление о прекращении производства по делу, например, при наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих возможность производства по делу (ст. 24.5 КоАП РФ).

Что касается срока давности вынесения постановления по делам об административном правонарушении в области охраны окружающей среды и природопользования, напомним, что к данной группе правонарушений, связанных с нецелевым использованием земельных участков, применяется срок исковой давности 1 год¹. Срок давности начинает исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

В течение одного года со дня окончания исполнения постановления, вынесенного за совершение административного правонарушения, лицо считается подвергнутым административному наказанию.

По делу об административном правонарушении выяснению подлежат: наличие события административного правонарушения; лицо, совершившее

¹ Обзор практики Конституционного Суда Российской Федерации за первый квартал 2023 года // СПС «КонсультантПлюс».

противоправные действия (бездействие); виновность лица в совершении административного правонарушения; обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность; причиненный административным правонарушением ущерб. Еще раз следует подчеркнуть, что в случае выявления в ходе проверки нарушений требований земельного законодательства надзорным органом будет выдано предписание об их устранении. За невыполнение в установленный срок предписания органа государственного земельного надзора предусмотрен административный штраф. Если в течение года лицо, привлеченное к административной ответственности за неисполнение предписания, повторно будет привлечено к административной ответственности за аналогичное правонарушение, указанное деяние также влечет наложение административного штрафа.

Соответственно, применительно к этапности реализации мер административной ответственности, предусмотренных за нецелевое использование земельных участков, третий этап начинается с момента вынесения постановления о привлечении к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное ч.1 ст. 8.8 КоАП и заканчивается по истечении года с момента привлечения к административной ответственности при условии исполнения постановления и представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

В целом механизм реализации административной ответственности упоминается учеными достаточно часто, например, Н.В. Макарейко отмечает, что совершение общественно опасного деяния, закрепленного в законодательстве, запускает механизм реализации административной ответственности¹. И.А. Кузьмин указывает на обязательность закрепления механизма реализации ответственности соответствующими нормативными правовыми актами². А.М. Воронов и К.Р. Аветисян подчеркивают крайнюю важность оптимального

¹ Макарейко Н.В. Административная ответственность в системе юридической ответственности // Административное право и процесс. 2019. № 12. С. 5–11.

² Кузьмин И.А. Специфика публично-правовой ответственности // Lex russica. 2017. № 6. С. 39–50.

правового механизма реализации мер административной ответственности, обеспечивающего сбалансированность частных и публичных интересов¹.

Рассмотрим значение определения «механизм реализации мер административной ответственности», разделив его на две составные части – механизм реализации и меру административной ответственности.

Мерой административной ответственности в соответствии с КоАП РФ является административное наказание².

Для определения механизма реализации обратимся к толковому словарю русского языка, согласно которому механизм – это система, устройство, определяющие порядок какого-нибудь вида деятельности, последовательность состояний, процессов, определяющих какое-либо действие, явление. А реализация (реализовать) является синонимом осуществлять или исполнять что-либо³.

Соответственно, «механизм реализации» определяется как упорядоченная система осуществления (приведения в действие).

Итак, механизм реализации мер административной ответственности можно определить как деятельность уполномоченного лица в соответствии с предписанием системы взаимосвязанных административно-правовых норм, обеспечивающих законное и обоснованное привлечение нарушителя к административной ответственности.

Начало действия механизма определяется моментом совершения административного деликта, момент прекращения – истечением определенного законом срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

В свою очередь, административно-юрисдикционные полномочия органов, осуществляющих государственный земельный надзор, должны в полной мере

¹ Воронов А.М., Аветисян К.Р. Вопросы теории административной юрисдикции в налоговой сфере // Финансовое право. 2011. № 6. С. 23–27.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 26.07.2026), ст. 3.1 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ Словарь русского языка / под ред. д-ра филол. наук, проф. Н.Ю. Шведовой. 15-е изд., стереотип М.: Русский язык, 1984. С. 309.

обеспечивать работу механизма реализации мер административной ответственности.

На наш взгляд, в целом механизм реализации мер административной ответственности за нецелевое использование земельных участков достаточно понятен и последователен. В связи с этим возникает вопрос о причинах низкой эффективности реализации мер административной ответственности за нецелевое использование земельных участков, исходя из данных, приведенных в начале настоящей главы. Полагаем, что причина низкой эффективности носит комплексный характер.

Если говорить о целях реализации мер административной ответственности, то они довольно очевидны и в конечном итоге сводятся к обеспечению соблюдения установленных правил поведения и предупреждению правонарушений. Но даже здесь некоторые ученые отмечают наличие проблем, в частности, Б.В. Россинский полагает, что перед институтом административной ответственности юридических лиц стоит не только правоохранительная задача, но и задача государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов. Данный институт имеет и ярко выраженную фискальную направленность. Необходимость пополнения казны – вторая причина быстрого и мощного развития института административной ответственности юридических лиц¹. Наличие фискальной ориентированности при вынесении административного наказания правонарушителю отмечают в своих исследованиях и А.Н. Жеребцов совместно с А.В. Вербицким². Мы также согласны с приведенной позицией относительно решения проблемы фискальной ориентированности путем дифференциации административной ответственности³.

По нашему мнению, конечная цель государственного земельного надзора – неизбежность обоснованного административного наказания адекватного

¹ Россинский Б.В. Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 38–42.

² Жеребцов А.Н., Вербицкий А.В. Построение административно-правовых санкций в Кодексе РФ об административных правонарушениях: от усмотрения к формированию научно обоснованной концепции // Современное право. 2018. № 5. С. 23–30.

³ Жеребцов А.Н., Вертинская А.Н. Дифференциация административной ответственности: понятие, критерии, значение // Современное право. 2018. № 9. С. 24–29.

последствиям административного правонарушения. Соответственно, только при условии совокупности и сбалансированности охраняемых законом норм, мер административной ответственности за их нарушение, а также механизма реализации норм административной ответственности возможно повышение качества государственного регулирования земельных отношений.

По нашему мнению, существенной проблемой также является право прокуратуры самостоятельно проводить надзорные мероприятия в отношении режима целевого использования земельных участков и возбуждать дела об административных правонарушениях.

Как отмечают некоторые авторы в своих исследованиях, прокурором по результатам проверок исполнения земельного законодательства могут быть возбуждены дела об административных правонарушениях в тех случаях, когда бездействуют органы контроля либо необходимо оперативное пресечение правонарушения¹.

Вследствие этого в настоящее время органами прокуратуры самостоятельно возбуждаются административные производства в случае выявления признаков нецелевого использования земельных участков и отсутствия соответствующего заключения должностных лиц уполномоченного органа – Росреестра, что свидетельствует о пересечении административно-юрисдикционных полномочий между органами Росреестра и прокуратуры в части надзора за режимом целевого использования земельных участков, а также порождает противоречия в определении состава правонарушения в области нецелевого использования земельного участка.

Учитывая, что законодательство, применяемое в рамках реализации мер административной ответственности в области земельных отношений, находится в постоянной динамике, проанализируем статистические данные практики при осуществлении государственного земельного надзора.

¹ Коршунова О.Н., Лавров В.В., Никитин и др. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография. М.: РУСАЙНС, 2019. С. 268.

В 2018 г. на территории Российской Федерации выявлено 133 127 нарушений земельного законодательства. Устранено на конец года 70 809 нарушений земельного законодательства, что составляет 53,2% от выявленных нарушений земельного законодательства. По сравнению с 2017 г. увеличилось количество выявленных нарушений по таким видам правонарушений, как использование земель не по целевому назначению с 10 976 до 11 627 единиц (5,9%). В 2018 г. при рассмотрении протоколов, возбужденных по делам об административных правонарушениях, 77 995 лиц признаны виновными в допущенных правонарушениях (50,0% от всех выявленных нарушений) и привлечены к административной ответственности с наложением административного штрафа. В 2018 г. в результате проведенных мероприятий по государственному земельному надзору на нарушителей наложено штрафов на общую сумму 948 980,7 тыс. р.¹

Основными причинами, способствующими совершению правонарушений, связанных с использованием земельных участков не в соответствии с установленным целевым назначением и (или) разрешенным использованием, приведенных Росреестром при обобщении результатов практики осуществления в 2018 г. государственного земельного надзора, являются:

- получение материальной выгоды и конкурентных преимуществ за счет более низкой кадастровой стоимости земельных участков в сравнении с кадастровой стоимостью земельного участка в случае приведения вида разрешенного использования в соответствие с фактическим использованием;
- ограничения в изменении вида разрешенного использования земельного участка, установленные документами градостроительного зонирования².

¹ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 году / Министерство экономического развития Российской Федерации Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: <https://rosreestr.gov.ru/site/activity/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/>

² О результатах обобщения практики осуществления в 2018 году Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного контроля (надзора): Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 28.06.2019 №П/0263. URL: <https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr>

В отношении упомянутых Росреестром основных причин, способствующих совершению правонарушений, связанных с использованием земельных участков не в соответствии с установленным целевым назначением и (или) разрешенным использованием, следует отметить, что в параграфе 1 главы 2 настоящего исследования указаны данные причины и предложены меры по их устранению, а также они отражены в нашей статье 2018 г.¹

В 2019 г. проведено 205 560 проверок (в 2018 г. – 213 486 проверок) соблюдения земельного законодательства. Выявлено 134 625 нарушений, устранено на конец года 73 187 нарушений, что составляет 54,4% от выявленных нарушений земельного законодательства. По сравнению с 2018 г. количество проведенных проверок соблюдения земельного законодательства в 2019 г. уменьшилось на 3,7%, количество выявленных нарушений увеличилось на 9,1%. По сравнению с 2018 г. увеличилось количество выявленных нарушений по таким видам правонарушений, как использование земель не по целевому назначению с 11 627 до 13 075 (12,5%). В 2019 г. при рассмотрении протоколов, возбужденных по делам об административных правонарушениях, 77 681 лицо признано виновным в допущенных правонарушениях (49,4% от всех выявленных нарушений) и привлечено к административной ответственности с наложением административного штрафа. В 2019 г. в результате проведенных мероприятий по государственному земельному надзору на нарушителей наложено штрафов на общую сумму 979 443,3 тыс. р.²

В 2020 г. Росреестром в рамках государственного земельного надзора проведено 152,7 тыс. проверок и более 92,7 тыс. административных обследований. В результате проведенных проверочных мероприятий выявлено 99,7 тыс.

¹ Костенко Е.А. Проблемы определения объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.8 КоАП РФ // Юридическая наука. № 4. 2018. С. 80.

² Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 году / Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: <https://rosreestr.gov.ru/site/activity/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/>

нарушений законодательства Российской Федерации, из которых 83,3 тыс. составили нарушения требований, установленных земельным законодательством. К административной ответственности привлечено 46,8 тыс. правонарушителей¹.

В 2021 г. Росреестром в рамках государственного земельного надзора проведено 214,2 тыс. контрольных (надзорных) мероприятий, выявлено 92,2 тыс. нарушений законодательства РФ, из которых 75,4 тыс. составили нарушения требований земельного законодательства. К административной ответственности привлечено 40,7 тыс. правонарушителей².

В 2022 г. Росреестром в рамках федерального государственного земельного контроля (надзора) проведено 187 526 контрольных (надзорных) мероприятий. Выявлено 60 160 нарушений требований, установленных земельным законодательством. К административной ответственности привлечено 7 812 правонарушителей. Использование земельного участка не в соответствии с установленным целевым назначением и (или) разрешенным использованием составило 19,2% (4673) от выявленных нарушений³.

В 2023 г. Росреестром в рамках федерального государственного земельного контроля (надзора) проведено 238 007 контрольных (надзорных) мероприятий. Выявлено 126 682 нарушений требований, установленных земельным законодательством. К административной ответственности привлечено 3 959 правонарушителей. Использование земельного участка не в соответствии с

¹ О результатах обобщения практики осуществления в 2020 году Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного контроля (надзора): Приказ Росреестра № П/0289/21 от 30.06.2021. URL: <https://rosreestr.gov.ru/site/activity/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/>

² О результатах обобщения практики осуществления в 2020 году Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного контроля (надзора): Распоряжение Росреестра № Р/0154 от 30.06.2022. URL: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennyy-nadzor/obzor-obobshcheniya-i-analiza-pravoprimenitelnoy-praktiki-pri-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kont/>

³ О результатах обобщения правоприменительной практики осуществления в 2022 году Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии федерального государственного контроля (надзора): Распоряжение Росреестра № Р/0246 от 30.06.2023. URL: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennyy-nadzor/obzor-obobshcheniya-i-analiza-pravoprimenitelnoy-praktiki-pri-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kont/>

установленным целевым назначением и (или) разрешенным использованием составило 18,5% (9 220) от выявленных нарушений¹.

В 2024 г. Росреестром в рамках федерального государственного земельного контроля (надзора) проведено 233 358 контрольных (надзорных) мероприятий. Выявлено 122 776 нарушений требований, установленных земельным законодательством. К административной ответственности привлечено 4 523 правонарушителей. Использование земельного участка не в соответствии с установленным целевым назначением и (или) разрешенным использованием составило 20,4% (20 350) от выявленных нарушений².

Если сравнивать данные Росреестра за период с 2012 по 2024 г., приведенные в приложении, независимо от количества проверок к административной ответственности привлекаются в среднем около 50% нарушителей от общего числа возбужденных административных производств. Устраняется нарушений земельного законодательства также в среднем около 50% от выявленных. Динамика наблюдается только в сумме наложенных на правонарушителей административных взысканий – штрафов.

Более подробно динамика результатов государственного земельного надзора приведена в приложении.

Подводя итог настоящего параграфа, приведем предложения по совершенствованию административно-юрисдикционных полномочий органов, осуществляющих государственный надзор за целевым использованием земельных участков.

1. С целью исключения коллизии административно-юрисдикционных полномочий между органами Росреестра и прокуратуры в части надзора за

¹ О результатах обобщения практики осуществления в 2023 году Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного контроля (надзора): Распоряжение Росреестра № Р/0246 от 30.06.2023 г. URL: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennyy-nadzor/obzor-obobshcheniya-i-analiza-pravoprimeritelnoy-praktiki-pri-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kont/>

² О результатах обобщения практики осуществления в 2024 году Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного контроля (надзора). URL: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennyy-nadzor/obzor-obobshcheniya-i-analiza-pravoprimeritelnoy-praktiki-pri-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kont/>

режимом целевого использования, а также повышения эффективности государственного надзора за целевым использованием земельных участков, предлагаем внести изменения в Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», обязывающее прокуратуру при поступлении данных, свидетельствующих о наличии признаков административного правонарушения в области земельных отношений, передавать данные соответствующему уполномоченному органу для оценки и принятия решения о целесообразности проведения соответствующих надзорных мероприятий, а в случае возбуждения дела об административном правонарушении органами прокуратуры дополнить обязанностью привлекать к рассмотрению дела об административном правонарушении соответствующий уполномоченный орган.

2. Для объективного и всестороннего исследования наличия/отсутствия объективных признаков административного правонарушения и определения степени негативных последствий предлагаем в проверочном листе, оформляемом в рамках государственного контроля (надзора), предусмотреть возможность оценки влияния того или иного ответа на общий вывод по результатам государственного надзора путем внедрения бальной системы для каждого вопроса индивидуально.

2.2 Административная ответственность как мера принудительного обеспечения целевого использования земельного участка

Как отмечалось ранее, ключевым фактором для привлечения к административной ответственности за нарушение режима целевого использования земельного участка является правильное определение состава правонарушения. Факт правонарушения и элементы состава правонарушения описываются уполномоченным лицом в акте о проведении надзорного мероприятия. В последующем на основании акта надзорного мероприятия уполномоченное лицо Росреестра выносит протокол об административном правонарушении.

Из сказанного следует, что первично выступают такие элементы состава административного правонарушения, как объект, объективная сторона и субъект, что фиксируется именно в акте надзорного мероприятия.

Далее подробнее рассмотрим элементы состава административного правонарушения, фиксируемые в акте надзорного мероприятия, и проведем анализ, сложившийся в судебной практике, связанной разным подходом при определении элементов состава административного правонарушения органами земельного надзора.

Прежде чем приступить к исследованию объективных признаков административных правонарушений, полагаем целесообразным уточнить, что является объектом административно-правовой охраны и объектом административного правонарушения.

Объектом административно-правовой охраны является защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений¹. Применительно к тематике исследования некоторые авторы, на наш взгляд, совершенно справедливо определяют объект административно-правовой охраны как земельные отношения: правонарушения образуют действия или бездействие, совершаемые по поводу отношений, где предметом выступает земля. По сути, речь идет о нарушениях права собственности на землю, порядка землепользования или требований в области охраны земель. К земельным правонарушениям относятся также действия должностных лиц, связанные с неисполнением, ненадлежащим

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 26.07.2026), ст. 1.2 // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

исполнением или нарушением возложенных на них полномочий и функций по управлению земельными правоотношениями¹.

В свою очередь, объект административного правонарушения В.В. Денисенко определяет как то, на что направлено посягательство – общественные отношения, регулируемые нормой права и охраняемые в случае их нарушения административными наказаниями². Другие авторы определяют объект административного правонарушения как охраняемые законом общественные отношения, на которые направлены противоправные действия (бездействие), образующие состав административного правонарушения, всегда связанного с нарушением установленных законом или иным подзаконным актом правил поведения физических и юридических лиц³.

Ученые-административисты дают довольно лаконичное определение объекта административного правонарушения, исходя из которого следует, что объектом административного правонарушения являются общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности.⁴ Примечательно, что указанное определение часто цитируется судами в правоприменительной практике⁵. Следует отметить, что определение объекта административного правонарушения дается учеными в зависимости от специфики отрасли исследования. Например, определение объекта

¹ Докучаева В.Ю. Административно-правовая охрана земельных отношений в России и на Украине: сравнительно-правовой анализ // Lex russica. 2017. № 12. С. 158–166.

² Денисенко В.В. КоАП РФ: Оценка проблемных моментов // Актуальные вопросы публичного права. 2012. № 8. С. 27–48.

³ Волков А.М. Административное право в вопросах и ответах: учеб. пособие. М.: Проспект, 2018. С. 144.

⁴ Бондарчук Р.Ч., Вержбицкий А.Б., Виноградов В.А. и др. Постатейный научно-практический комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Библиотечка Российской газеты. 2014. Вып. VII–VIII.

⁵ Постановление Ленинградского УФАС России от 03.09.2020 по делу № 047/04/19.8-1766/2020. Нарушение: ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ (непредставление ходатайств, уведомлений, сведений в антимонопольный орган) // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Октябрьского районного суда города Пензы от 10.10.2017 по делу № 12-489/2017. Требование: Об отмене актов о привлечении к административной ответственности по ст. 5.27.1 КоАП РФ (нарушение требований охраны труда) // СПС «КонсультантПлюс».

административного правонарушения в области медицины¹ имеет ряд специфических отличий, например, от объекта административного правонарушения в сфере дорожного движения² или в сфере статистики³.

Обратимся к определению объекта административного правонарушения в области использования земельных участков не по целевому назначению.

Б.В. Россинский объектом всех правонарушений, указанных в ст. 8.8 КоАП РФ, считает общественные отношения в сфере рационального использования и охраны земель (почв). А рациональное использование и охрана земель регулируются нормами земельного, гражданского и экологического законодательства. При этом объем законодательства и нормативных предписаний весьма велик⁴.

Рассмотрим определение объекта административного правонарушения, данное О.Л. Дубовиком, из которого следует, что объектом административного правонарушения выступает важнейшее благо – земля (почва), определяемое в Конституции Российской Федерации как основа жизнедеятельности людей и их существования⁵. Данная точка зрения примечательна тем, что автор в качестве объекта определяет не регулируемые законом отношения, а непосредственно предмет, на который направлено воздействие, что, на наш взгляд, не бесспорно.

Объединив указанные тезисы, можно получить следующее определение, применяемое для целей настоящего исследования: объект административного

¹ Лупарев Е.Б., Епифанова Е.В. Проблемы формальной систематизации административной ответственности в сфере медицинской деятельности в Российской Федерации и экономическая подоплека вопроса // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 37–40.

² Федотова Ю.Г. Спорные вопросы определения объекта административных правонарушений в области дорожного движения (посвящается юбилею профессора Владимира Ивановича Майорова) // Транспортное право. 2020. № 2. С. 18–22.

³ Косицин И.А., Косицина Л.А., Сазанова Н.В. Административная ответственность за несвоевременное предоставление статистических данных в таможенный орган // Административное право и процесс. 2022. № 9. С. 50–54.

⁴ Бондарчук Р.Ч., Вержбицкий А.Б., Виноградов В.А. и др. Постатейный научно-практический комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Библиотечка Российской газеты, 2014. Вып. VII–VIII. С. 800.

⁵ Андросов М.В., Бажайкин А.Л., Бортник И.Ю. и др. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ Об охране окружающей среды (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик // СПС «КонсультантПлюс». 2015.

правонарушения – это охраняемые законом отношения, где предметом выступает земля как основа жизнедеятельности людей и отношения, связанные с ее рациональным использованием и охраной.

На наш взгляд, это определение наиболее полно отражает объект административного правонарушения, поскольку включает в себя две составляющие: непосредственно землю и установленные законом и подзаконными актами общественные отношения, связанные с ее использованием.

Нормативными актами Российской Федерации во исполнение указанных принципов установлено, что земельные участки должны использоваться по целевому назначению в соответствии с установленной категорией и видом, разрешенного использования¹. Виды разрешенного использования земельных участков перечислены в соответствующем Классификаторе².

Обратимся к объективной стороне административного правонарушения в области использования земельных участков не по целевому назначению.

Б.В. Россинский определяет объективную сторону административного правонарушения как использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием³.

О.Л. Дубовик в научной литературе дает более широкое определение объективной стороны административного правонарушения, в соответствии с которым использованием земельного участка не по целевому назначению, т.е. не в соответствии с теми целями, для которых они предоставлены, являются такие действия, как изменение режима земель, нарушение землеустроительных проектов, результатов отводов и предоставления земельных участков, осуществление

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 02.05.2026), ст. 7 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

² Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков: Приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 (ред. от 18.12.2025) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 28.03.2019.

³ Бондарчук Р.Ч., Вержбицкий А.Б., Виноградов В.А. и др. Постатейный научно-практический комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Библиотечка Российской газеты, 2014. Вып. VII–VIII. С. 800.

непредусмотренных видов деятельности, например, когда вместо производства сельскохозяйственной продукции осуществляется строительство какого-либо объекта и т.п.¹

На наш взгляд, наиболее точно объективная сторона административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, охарактеризована Б.В. Россинским. Его определение имеет наиболее прослеживаемую и завершённую связь с Земельным кодексом РФ и Градостроительным кодексом РФ.

Очевидно, что широкое толкование объективной стороны административного правонарушения, выраженного в нецелевом использовании земельных участков, негативно влияет на формирование единообразного подхода при рассмотрении судами дел о привлечении к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные ст. 8.8 КоАП. В связи с этим однозначная судебная позиция по указанному вопросу не сложилось. Данная проблематика освещена и в диссертационном исследовании Е.В. Бутилиной². Затруднения на этапе производства по делам об административных правонарушениях в области земельных правоотношений также отмечает Е.С. Карпова³.

Наиболее показательная правоприменительная практика относительно установления объективной стороны административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, отражена в соответствующих научных статьях соискателя⁴.

В результате исследований выявлены две основные позиции судов относительно определения объективной стороны правонарушения в случае эксплуатации здания, расположенного на земельном участке, по назначению,

¹ Андросов М.В., Бажайкин А.Л., Бортник И.Ю. и др. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ Об охране окружающей среды (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик // СПС «КонсультантПлюс».

² Бутилина Е.В. Земельный надзор и контроль: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 204.

³ Карпова Е.С. Административная ответственность за земельные правонарушения: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. С. 247.

⁴ Костенко Е.А. Проблемы определения объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.8 КоАП РФ // Юридическая наука. 2018. №4. С. 80.

отличному от назначения, установленного в ЕГРН (ЕГРП) в отношении земельного участка:

- первая судебная позиция об отсутствии состава административного правонарушения сводилась к тому, что, по мнению суда, функциональное назначение здания относится к вопросу использования объекта недвижимости, а не земельного участка;

- противоположная позиция о наличии состава административного правонарушения, применяемая судами, обусловлена тем, что фактически здание используется привлекаемым к административной ответственности лицом не в соответствии с документально учтенным видом разрешенного использования, повлекшим за собой нарушение правового режима использования земельного участка, установленного требованиями ст. 1, 7 и 42 Земельного кодекса РФ.

Рассмотрев два подхода Верховного Суда к определению состава административного правонарушения и принимая прямо противоположные позиции, исходя из одних и тех же правовых норм, приходим к выводу, что вопрос определения объективной стороны рассматриваемого административного правонарушения недостаточно урегулирован.

При рассмотрении позиций необходимо уяснить суть объективной стороны административного правонарушения, «нецелевое использование земельного участка», ответственность за которое предусмотрено ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ.

Объективная сторона правонарушения заключается в использовании земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием¹. Конкретизируя целевое назначение земельного участка, О.И. Крассов указывает, что конкретное целевое назначение земельного участка представляет собой установление цели использования участка земли и определение объема прав и обязанностей лица, которому принадлежит земельный участок, на

¹ Бондарчук Р.Ч., Вержбицкий А.Б., Виноградов В.А. и др. Постатейный научно-практический комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Библиотечка Российской газеты, 2014. Вып. VII–VIII. С. 800.

основании прямого указания в законе на допустимые цели использования земельного участка в составе соответствующей категории земель¹. Эта позиция прослеживается в исследованиях Е.С. Болтановой², Ю.Н. Андреева³, А.М. Турубинера⁴.

Соответственно, целевое использование можно определить как использование земельного участка в соответствии с видом разрешенного использования, установленного документацией градостроительного зонирования для конкретной территориальной зоны, исходя из принадлежности земельного участка к той или иной категории.

Ответственность может возникнуть в случае несоответствия использования земельного участка:

- категории земельного участка;
- виду разрешенного использования (далее – ВРИ).

Исчерпывающий перечень категорий земельных участков содержит ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации. Правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами, исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования.

Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с Классификатором видов разрешенного использования земельного участка (далее – Классификатор)⁵, принятым взамен ранее действовавшего

¹ Крассов О.И. Разрешенное использование и конкретное целевое назначение земельного участка // Экологическое право. 2012. № 2. С. 16–21.

² Болтанова Е.С. Публично-правовые пределы использования земельного участка // Экологическое право. 2023. № 2. С. 2–5.

³ Андреев Ю.Н. Соседские отношения в гражданском праве России: теория и практика. М.: Норма; ИНФРА-М, 2016. С. 208.

⁴ Турубинер А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М.: Изд-во МГУ, 1958. С. 330.

⁵ Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков: Приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 (ред. от 18.12.2025) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 16.12.2020.

классификатора¹, утратившего силу². Классификатор утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений. Порядок разработки документации градостроительного зонирования регулируется нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации. Документация градостроительного зонирования устанавливает регламент использования земельных участков и зданий, расположенных на них.

Статьей 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации определены следующие виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства:

- 1) основные виды разрешенного использования;
- 2) условно разрешенные виды использования;
- 3) вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

Виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на них, устанавливаются для каждой территориальной зоны. Очевидно, что ВРИ земельного участка устанавливается документацией градостроительного зонирования в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти. Иных документов, устанавливающих разрешенное использование, не предусмотрено.

¹ Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков: Приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 (ред. от 06.10.2017) // Российская газета. 2014. № 217.

² О признании утратившими силу приказов Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540, от 30 сентября 2015 г. № 709, от 6 октября 2017 г. № 547, от 4 февраля 2019 г. № 44 и пункта 1 изменений, которые вносятся в некоторые приказы Минэкономразвития России в части совершенствования правового регулирования в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 9 августа 2018 г. № 418: Приказ Минэкономразвития России от 12.02.2021 № 68 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 25.03.2021.

Количество основных видов разрешенного использования для конкретной территории, условно разрешенных и вспомогательных ВРИ ни земельным, ни градостроительным законодательством не ограничено. На практике Правила землепользования и застройки муниципального образования предусматривают несколько основных видов разрешенного использования, условно разрешенных и вспомогательных видов разрешенного использования. На наш взгляд, это целесообразно, поскольку каждая территориальная зона может иметь достаточно большую площадь, и абсолютно оправдано, например, для общественно-деловой территориальной зоны установить такие виды разрешенного использования, как «бытовое обслуживание», «социальное обслуживание», «объекты торговли» и т.д.

Согласно тезису, законодательство о градостроительной деятельности преследует в числе прочих целей обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории. Правила землепользования и застройки разрабатываются также в целях создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия. А само понятие «устойчивое развитие территорий» подразумевает обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

Становится очевидным, что виды разрешенного использования – основные, условно разрешенные и вспомогательные – устанавливаются для каждой территории по результатам сложных научных и административных процессов. На наш взгляд, ведение на определенной территории любого вида деятельности, поименованного в градостроительном регламенте конкретного земельного участка в перечне основных видов разрешенного использования, является допустимым,

рациональным, законным, а главное, соответствующим целевому назначению земельного участка.

Указанный вывод подтверждается и Градостроительным кодексом Российской Федерации, в частности, п. 4 ст. 37 предусмотрено, что основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков правообладателями земельных участков выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования. При этом речь идет только об основных и вспомогательных видах разрешенного использования земельных участков.

Следует обратить внимание, что Федеральным законом от 30 декабря 2021 г. № 493-ФЗ «О внесении изменений в ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации и ст. 8 Федерального закона “О государственной регистрации недвижимости”» в ст. 7 Земельного кодекса РФ внесены изменения. Новой редакцией установлено, что основной или условно разрешенный вид разрешенного использования земельного участка считается выбранным в отношении такого земельного участка со дня внесения сведений о соответствующем виде разрешенного использования в ЕГРН¹. Таким образом, законодатель предпринял попытку зафиксировать момент установления, выбранного правообладателем земельного участка вида разрешенного использования.

Относительно условно разрешенных видов использования земельных участков можно сделать вывод, что данные виды деятельности на конкретном земельном участке допустимы при определенных условиях, с учетом общественного мнения. Для получения возможности осуществления вида деятельности, являющегося условно разрешенным для конкретного земельного участка, градостроительным законодательством предусмотрен специальный порядок, а также обязательное проведение публичных слушаний. После проведения административных процедур уполномоченный орган вправе отказать

¹ О внесении изменений в статью 7 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»: Федеральный закон от 30.12.2021 № 493-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2022. № 1 (ч. I). Ст. 62.

заявителю в разрешении осуществлении на земельном участке условно разрешенного вида деятельности.

Осуществление видов деятельности, не предусмотренных градостроительным регламентом для соответствующего земельного участка, является незаконным.

Если обобщить тезисы относительно видов разрешенного использования, то можно прийти к следующим выводам:

1) осуществление на земельном участке деятельности, предусмотренной градостроительным регламентом и являющейся одним из основных ВРИ земельного участка, является целевым использованием земельного участка, безусловно, независимо от того, внесены ли сведения об избранном виде разрешенного использования в ЕГРН;

2) осуществление на земельном участке деятельности, предусмотренной градостроительным регламентом и являющейся одним из условно разрешенных видов использования земельного участка, представляет собой целевое использование земельного участка только при наличии соответствующего разрешения уполномоченного органа;

3) осуществление на земельном участке деятельности, не предусмотренной градостроительным регламентом земельного участка, является нецелевым использованием земельного участка.

По нашему мнению, привлечение к ответственности за нецелевое использование земельного участка, предусмотренной ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, возможно в случае:

– осуществления на земельном участке деятельности, предусмотренной градостроительным регламентом, являющейся одним из условно разрешенных видов использования земельного участка в отсутствие соответствующего права на применение условно разрешенного вида использования;

– осуществление на земельном участке деятельности, не предусмотренной градостроительным регламентом земельного участка.

Не совсем понятно, по какой причине в сложившейся судебной практике при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности за нецелевое использование земельных участков судами не исследуется вопрос соответствия фактически осуществляемого вида деятельности субъекта на земельном участке одному из основных видов разрешенного использования земельного участка, установленных градостроительным регламентом земельного участка. При принятии решения о законности привлечения к ответственности субъекта за нецелевое использование земельного участка суды опираются на данные о виде разрешенного использования соответствующего земельного участка, содержащиеся в ЕГРН.

При этом не учитывается следующее. Как указывалось ранее, согласно системному толкованию норм земельного, градостроительного и административного законодательства, ответственность за нецелевое использование земельного участка может возникнуть в случае несоответствия использования земельного участка способом, не предусмотренным для соответствующей категории земельного участка и установленному ВРИ. ВРИ земельных участков устанавливаются Правилами землепользования и застройки и утверждаются представительным органом местного самоуправления. А сведения в ЕГРН в отношении земельного участка, которые используются судами как безусловный источник вида разрешенного использования земельного участка, в соответствии с п. 3, 4 ч. 5 ст. 8 Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» лишь отражают категорию земель, к которой отнесен земельный участок, вид или виды его разрешенного использования. При этом данные в ЕГРН относительно ВРИ земельных участков в большинстве случаев не соответствуют ВРИ земельного участка, установленным утвержденными Правилами землепользования и застройки. Это связано с тем, что данные в ЕГРН вносятся из документов, предоставляемых заинтересованными лицами при регистрации права. Ими являются договоры купли-продажи или аренды земельного участка, в которых продавец или арендодатель отражает свое видение разрешенного использования. Это приводит к тому, что зачастую судами,

в том числе и Верховным Судом РФ, в рамках дела не рассматриваются и не подвергаются анализу виды разрешенного использования земельных участков, так как это не предусмотрено Классификатором и неприменимо в Правилах землепользования и застройки, что порождает неадекватную судебную практику¹.

Относительно позиции суда о том, что функциональное назначение здания относится к вопросу использования объекта недвижимого имущества, расположенного на земельном участке, а не самого земельного участка, считаем, что данный довод противоречит градостроительному законодательству. В соответствии с Градостроительным кодексом РФ, правила землепользования и застройки включают в себя и градостроительные регламенты. В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются также ВРИ земельных участков и объектов капитального строительства. Однако ВРИ земельного участка устанавливается в соответствии с Классификатором, который определяет именно вид экономической деятельности на земельном участке, т. е. длящиеся процессы (здравоохранение, бытовое обслуживание и т.д.). Соответственно, ВРИ объектов капитального строительства, указанные в градостроительном регламенте, определяются, исходя из вида разрешенного использования земельного участка (вида экономической деятельности) и не могут ему противоречить.

Использование объекта капитального строительства способом, не предусмотренным градостроительным регламентом для конкретной территории, например, организация переработки химических отходов в здании больницы, при разрешенном использовании земельного участка «здравоохранение», на наш взгляд, является нарушением целевого использования земельного участка,

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 23 декабря 2016 года по делу № А63-15371/2015; Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 30 мая 2016 года по делу № 308-АД16-3007; Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 3 августа 2018 года по делу № 18-АД18-29; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 31.08.2023 № Ф08-3068/2023 по делу № А32-46910/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

поскольку противоречит градостроительному регламенту земельного участка вне зависимости от того, в чем оно выражено, в использовании здания или земельного участка.

На наш взгляд, осуществление на земельном участке деятельности, предусмотренной градостроительным регламентом и являющейся одним из основных видов разрешенного использования земельного участка или вспомогательным, либо условно разрешенным, и субъектом в установленном законом порядке получено соответствующее разрешение, в указанных случаях использование земельного участка является целевым использованием земельного участка и не образует состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, поскольку фактическое использование соответствует ВРИ земельного участка, установленного Правилами землепользования и застройки для конкретной территории, исходя из принадлежности земельного участка к определенной категории.

Следует отметить, что указанные выводы, сделанные нами в 2018 г. и отраженные в научной статье¹, нашли отражение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 октября 2020 г. № 42-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М.Г. Анциновой»². Согласно указанному Постановлению Конституционного Суда РФ, ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ признана не соответствующей ст. 19 (ч. 1 и 2), ст. 36 (ч. 2), ст. 54 (ч. 2) и ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, постольку неопределенность действующего правового регулирования в вопросе о том, обязан ли собственник (правообладатель) земельного участка в случае, когда он в дополнение к основному виду его разрешенного использования самостоятельно

¹ Костенко Е.А. Проблемы определения объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.8 КоАП РФ // Юридическая наука. 2018. №4. С. 80.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.2020 № 42-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М.Г. Анциновой» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 43. Ст. 6884.

выбирает вспомогательный вид разрешенного использования, вносит в качестве условия правомерного осуществления вспомогательного вида разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости сведения о таком использовании, создает неопределенность и в вопросе о возможности привлечения этого собственника (правообладателя) к административной ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием. Кроме того, федеральному законодателю поручено принять меры по устранению выявленной неопределенности правового регулирования.

Полагаем, что непредоставление субъектом в Росреестр в определенный срок заявления об изменении сведений о земельном участке в ЕГРН в части фактической замены одного основного вида разрешенного использования другим основным видом разрешенного использования, а равно условно разрешенным видом использования при условии наличия соответствующего права на применение условно разрешенного вида использования, может составлять самостоятельный состав иного административного правонарушения, возможно, налогового.

Очевидно, что последствия от нецелевого использования земельного участка субъектом, такие как общественная опасность, наступление неблагоприятных последствий и т.д., могут быть значительно существенней, чем в случае невнесения сведений в ЕГРН о фактически осуществляемом виде деятельности, соответствующем основному ВРИ земельного участка, а равно и условно разрешенному виду использования при условии наличия соответствующего права на применение условно разрешенного вида использования. В случае невнесения сведений в ЕГРН возможность наступления любых неблагоприятных последствий в сфере земельного и градостроительного законодательства, исключена.

Отдельно предлагаем рассмотреть еще одну часто встречающуюся неоднозначную практическую ситуацию, связанную с определением объективной стороны (признаков) правонарушения установленных п. 1 ст. 8.8 КоАП РФ и возможностью привлечения к ответственности за нецелевое использование земельного участка в случае строительства нового объекта на земельном участке,

предоставленном в аренду на 49 лет, без проведения процедуры торгов (аукциона) для эксплуатации фактически существующих зданий, строений, сооружений.

Разберем ситуацию на примере существующего договора аренды земельного участка федеральной собственности. Участок из земель населенного пункта предоставлен в аренду на 49 лет без проведения процедуры торгов (аукциона) для эксплуатации фактически существующих зданий, строений, сооружений периферийных объектов аэропорта, территория аэропорта. Функциональная зона земельного участка имеет коммунально-инженерное назначение, территориальная зона земельного участка предназначена для инженерной и транспортной инфраструктуры.

Для начала разделим рассматриваемый вопрос на три составляющие:

- определение целевого назначения земельного участка, его принадлежности к той или иной категории земель и разрешенное использование земельного участка;
- порядок предоставления земельного участка государственной или муниципальной собственности в аренду собственнику объектов недвижимости;
- договорные условия разрешенного использования земельного участка.

1. Обратимся к определению целевого назначения земельного участка, его принадлежности к той или иной категории земель и разрешенному использованию земельного участка.

В данном параграфе уже описаны нормативные акты, определяющие целевое использование земельного участка. При этом не лишне еще раз процитировать мнения ученых по данному вопросу. Так, С.А. Липски отмечает, что одним из базовых принципов отечественного земельного законодательства является деление земель по целевому назначению на категории. Согласно указанному принципу, правовой режим земель определяется по их принадлежности к определенной категории, разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. Данный принцип означает публичное ограничение правообладателей земельных участков использовать их в

иных, нежели установлено, целях¹. Конкретизируя целевое назначение земельного участка, О.И. Крассов под конкретным целевым назначением земельного участка понимает установление цели использования участка земли и определение объема прав и обязанностей лица, которому принадлежит земельный участок, на основании прямого указания в законе на допустимые цели его использования в составе соответствующей категории земель². Раскрывая понятие целевого использования, С.А. Липски указывает, что целевое назначение земельного участка определяется двумя характеристиками: принадлежностью к определенной категории земель и ВРИ в соответствии с п. 2 ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации³. Следует отметить наличие недостатков в системе деления земель на категории, приведенных Е.А. Галиновской⁴, Н.Г. Нарышевым⁵, Г.Л. Земляковой⁶, такие как ограниченность перечня категорий, сложности изменения категорий и др. При этом в своих исследованиях А.Я. Рыженков⁷, Г.А. Волков⁸, Г.Л. Землякова⁹ сходятся во мнении об отсутствии альтернативы делению земель на категории, указывая, что отмена категорий понизит уровень правового регулирования.

Исходя из изложенного, целевое использование можно определить как использование земельного участка в соответствии с ВРИ, установленного

¹ Липски С.А. Зонирование территорий как механизм обеспечения целевого использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 6. С. 59–65.

² Крассов О.И. Разрешенное использование и конкретное целевое назначение земельного участка // Экологическое право. 2012. № 2. С. 16–21.

³ Липски С.А. Указ. соч.

⁴ Галиновская Е.А. О направлениях совершенствования установления категорий и разрешенного использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 10. С. 78–81.

⁵ Нарышева Н.Г. Переход от деления земель по целевому назначению на категории к территориальному зонированию: за и против // Экологическое право. 2015. № 5. С. 42–49.

⁶ Землякова Г.Л. Проблемы правового регулирования изменения видов разрешенного использования земельных участков в условиях отмены деления земель на категории // Экологическое право. 2021. № 1. С. 28–34.

⁷ Рыженков А.Я. О некоторых теоретических проблемах управления земельным фондом // Российская юстиция. 2012. № 10. С. 15–20.

⁸ Волков Г.А. Проблемы совершенствования земельного законодательства // Экологическое право. 2012. № 1. С. 25–28.

⁹ Землякова Г.Л. Проблемы деэкологизации земельного законодательства // Экологическое право. 2011. № 2. С. 15–20.

документацией градостроительного зонирования для конкретной территориальной зоны на основании принадлежности земельного участка к той или иной категории.

2. Порядок предоставления земельного участка государственной или муниципальной собственности в аренду собственнику зданий определяется ст. 39.6 Земельного кодекса РФ и содержит исчерпывающий перечень случаев предоставления земельного участка государственной или муниципальной собственности в аренду на торгах и без таковых. Абзацем 9 указанной статьи установлено, что земельные участки предоставляются собственникам зданий, расположенных на данном участке, без проведения торгов.

Статья 39.20 Земельного кодекса РФ, включающая специальные нормы по отношению к нормам ст. 39.6 указанного кодекса, регулирует особенности предоставления земельных участков собственникам зданий, расположенных на данном участке. В рассматриваемом в настоящей статье случае земельный участок был предоставлен без проведения процедуры торгов как лицу, являющемуся собственником зданий, на основании и в порядке, предусмотренном указанными нормами Земельного кодекса РФ.

В комментарии к Земельному кодексу РФ¹ указанный случай предоставления определен как вытекающий из предусмотренного подп. 5 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов и предполагает предоставление земельного участка собственнику или иному правообладателю расположенного на таком земельном участке здания, сооружения, помещений в них.

3. Из договора следует, что земельный участок предоставляется с разрешенным использованием «для обеспечения эксплуатации фактически существующих зданий, сооружений и периферийных объектов аэропорта, территории аэропорта».

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

Возникает вопрос, что в данном случае является ВРИ. Разложим на составляющие определение разрешенного использования земельного участка, указанное в договоре.

Его первая часть «для эксплуатации фактически существующих...» скорее свидетельствует о способе предоставления (цели) – как собственнику объектов недвижимости, без проведения процедуры торгов, чем о виде разрешенного использования.

Вторая часть «...периферийных объектов аэропорта, территории аэропорта» позволяет предположить, что разрешенное использование связано с приаэропортовой деятельностью, а существующие объекты как-то связаны с аэропортом.

Данная формулировка довольно широкая и не позволяет точно определить разрешенный вид деятельности, поскольку к периферийным объектам может быть отнесена и столовая для летного состава, и гостиница, и мойки спецавтотранспорта и т.д., перечень широк.

В документации градостроительного зонирования данного участка содержатся следующие сведения: территориальная зона; ИТ зона инженерной и транспортной инфраструктуры.

Основной ВРИ: общественное питание; здравоохранение; коммунальные объекты; управление, финансы, страхование; промышленное производство; склады; транспортное обслуживание; инженерная инфраструктура; объекты специального назначения.

Вернемся к вопросу состава правонарушения, предусмотренного п. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, выраженного в использовании земельного участка не по целевому назначению, не в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием. Так, в соответствии с постатейным научно-практическим комментарием к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, объектом всех правонарушений, указанных в ст. 8.8 Кодекса, являются общественные отношения в сфере рационального использования и охраны земель (почв). В свою очередь, охрана земель и их

рациональное использование регулируются нормами земельного, гражданского и экологического законодательства. Объективная сторона правонарушения заключается в использовании земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием¹. Очевидно, что разрешенное использование земельного участка, предусмотренное договором аренды, не соответствует видам разрешенного использования, установленным документацией градостроительного зонирования. Учитывая, что Земельным кодексом Российской Федерации договор не поименован как документ, устанавливающий вид разрешенного использования, логично предположить, что привлечь к ответственности за нецелевое использование земельного участка возможно только в случае несоответствия фактического вида деятельности, осуществляемого на земельном участке, ВРИ, установленному документацией градостроительного зонирования.

Полагаем, что цель предоставления, в рассматриваемом случае «для эксплуатации фактически существующих...», является самостоятельным процессом, не относящимся к виду разрешенного использования. Данный вывод подтверждается следующим: п. 3 ст. 8.8 КоАП РФ предусмотрены санкции за неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях в случае, если обязанность по использованию такого земельного участка в течение установленного срока предусмотрена федеральным законом, т. е. цель предоставления земельного участка «строительство» носит срочный характер в отличие от ВРИ, предусмотренных классификатором.

Как указывалось ранее, ВРИ земельных участков определяются в соответствии с классификатором ВРИ земельных участков, утвержденным

¹ Бондарчук Р.Ч., Вержбицкий А.Б., Виноградов В.А. и др. Постатейный научно-практический комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Библиотечка Российской газеты, 2014. Вып. VII–VIII. С. 800.

Министерством экономического развития РФ¹. Указанный классификатор приведен в виде таблицы, где раздел 1 содержит наименование вида разрешенного использования. Если ознакомиться с указанным разделом, то очевидно, что он включает именно виды экономического использования земельного участка, длящиеся процессы (здравоохранение, бытовое обслуживание и т.д.), не связанные с целями (случаями) предоставления (для строительства или для целей, не связанных со строительством). Раздел 2 классификатора содержит описание ВРИ общего характера: «Размещение ... объектов», т.е. без разделения по целям предоставления: «для строительства ... объектов» и/или «эксплуатации... объектов». Как следствие, в классификаторе мы опять сталкиваемся с отсутствием взаимосвязи между ВРИ и целями (случаями) предоставления земельного участка.

Указанные пробелы законодательства привели к появлению неадекватной судебной практики, в том числе Верховного Суда РФ, подробно описанной нами ранее².

Следуя из буквального толкования выводов, сделанных судом в указанных судебных актах по данным делам, можно говорить о наличии признаков (объективной стороны) правонарушения, установленных п. 1 ст. 8.8 КоАП РФ и возможности привлечения за нецелевое использование земельного участка при строительстве нового объекта на земельном участке, предоставленном в аренду, без проведения процедуры торгов (аукциона) для эксплуатации фактически существующих зданий, строений, сооружений.

Тем не менее подобная практика немногочисленна, в большинстве случаев в судебном процессе разграничиваются понятия «цели предоставления» и «вид разрешенного использования (ВРИ)».

¹ Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков: Приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 (ред. от 06.10.2017) // Российская газета. 2014. № 217.

² Костенко Е.А. Строительство нового объекта как признак административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрено частью 1 статьи 8.8 КоАП // Вопросы российского и международного права. 2018. №5. С. 124.

Полагаем, что появление подобной практики стало возможно ввиду разного понимания ВРИ земельного участка законодательными органами, государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, осуществляющими предоставление земельных участков в аренду. В качестве примера в Классификаторе ВРИ земельного участка обозначен как конкретный вид экономической деятельности, например, «бытовое обслуживание». Так, при предоставлении участка в аренду в качестве разрешенного использования земельного участка, в договоре аренды указывается «для эксплуатации существующих объектов».

Данный факт можно было бы связать с правом арендодателя определять цель предоставления. Но цель предоставления, определенная арендодателем в договоре аренды, исходя из норм, описанных в первой части статьи, не определяет целевое назначение земельного участка. Соответственно, неисполнение условий, определенных арендодателем в договоре аренды относительно использования земельного участка при условии фактического соответствия использования земельного участка целевому назначению, установленному документацией градостроительного зонирования для соответствующей территориальной зоны, не содержит признаков административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрено п. 1 ст. 8.8 КоАП РФ. Это не мешает арендодателю признать действия арендатора нарушающими права арендодателя как собственника земельного участка в судебном порядке в рамках гражданского процесса.

Сказанное свидетельствует о наличии правовой неопределенности в законодательстве, порождающей неправильное определение объективной стороны административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ.

Для обоснованного и законного применения меры административной ответственности с учетом степени опасности и последствий, снижения количества обжалований постановлений о привлечении к административной ответственности за нецелевое использование земельного участка, а также законного использования

правообладателями земельных участков в рамках, предусмотренных градостроительным регламентом, без ограничения по количеству видов использования и без риска необоснованного привлечения к ответственности за нецелевое использование земельного участка обозначим ряд предложений.

Необходимо внести в статью 14.2 Земельного кодекса Российской Федерации новую норму, обязывающую правообладателя земельного участка предоставлять сведения уполномоченному органу, осуществляющему ведение Единого государственного реестра недвижимости, о фактически осуществляемом виде (видах) использования земельного участка в срок не позднее 30 дней с момента фактического изменения вида использования земельного участка.

Предлагаем дополнить Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», введя новую обязанность уполномоченного органа, осуществляющего ведение Единого государственного реестра недвижимости, при предоставлении заявлений об изменении/установлении ВРИ земельного участка вносить соответствующие изменения в случае соответствия испрашиваемого вида (видов) разрешенного использования земельного участка основному ВРИ земельного участка, предусмотренного Правилами землепользования и застройки соответствующей территории, а равно и условно разрешенному виду использования при условии наличия соответствующего подтвержденного права на применение условно разрешенного вида использования. При этом количество видов разрешенного использования, содержащихся в ЕГРН, может быть ограничено только количеством, определенным Правилами землепользования и застройки соответствующей территориальной зоны.

В Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации предлагаем включить новую норму, предусматривающую административную ответственность за нарушение требований об изменении сведений в Единый государственный реестр недвижимости, о фактически осуществляемом виде или видах использования земельного участка.

Для исключения возможности смешения понятий «случаи (цели) предоставления земельного участка» и «ВРИ земельного участка», возникновения возможности арендаторам самостоятельно выбирать ВРИ земельного участка в соответствии с документацией градостроительного зонирования, без риска возникновения разночтений между ВРИ, установленном в договоре аренды и документации градостроительного зонирования, предлагаем:

- запретить при предоставлении земельных участков государственной и муниципальной собственности в договорах аренды указывать ВРИ земельных участков, не предусмотренные документацией градостроительного зонирования для конкретной территории;

- учитывая, что ст. 41 Земельного кодекса РФ предусмотрено, что арендаторы земельного участка осуществляют права собственников земельных участков, установленных ст. 40 Земельного кодекса РФ, а ст. 37 Градостроительного кодекса РФ предусмотрено право правообладателей земельных участков выбирать самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования основные и вспомогательные ВРИ земельных участков, предоставить арендаторам земельных участков государственной и муниципальной собственности, обладающим «исключительным правом» аренды земельного участка в соответствии со ст. 39.20 Земельного кодекса РФ, право самостоятельного определения/изменения основного и вспомогательного ВРИ арендуемого земельного участка.

Далее рассмотрим проблемы привлечения к административной ответственности, связанные с определением субъекта правонарушения.

Б.В. Россинский отмечает, что субъектами административного правонарушения являются граждане, должностные лица и юридические лица¹. Д.О. Савочкина и О.Н. Кудовба предлагают дальнейшее разделение граждан по своему административно-правовому статусу на граждан России; иностранных

¹ Бондарчук Р.Ч., Вержбицкий А.Б., Виноградов В.А. и др. Постатейный научно-практический комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Библиотечка Российской газеты, 2014. Вып. VII–VIII. С. 800.

граждан; граждан, которые имеют специальные и/или воинские звания; лиц без гражданства и т. д.¹ При этом, по мнению В.Р. Кисина, следует отличать субъект административного правонарушения от субъекта административной ответственности, поскольку ответственность нарушителя наступает не во всех случаях².

Юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях, что является общим правилом³.

Еще раз обратимся к высказыванию Б.В. Россинского, из которого следует, что перед институтом административной ответственности юридических лиц стоит не только правоохранительная задача, но и задача государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов. Данный институт имеет и ярко выраженную фискальную направленность. Необходимость пополнения казны – вторая причина быстрого и мощного развития института административной ответственности юридических лиц⁴. Более подробно проблематика административной ответственности юридических лиц описана в исследованиях Ю.Б. Аникеенко⁵, В.М. Нестерова⁶ и В.А. Селезнева⁷.

¹ Савочкина Д.О., Кудовба О.Н. Тенденции развития института административной ответственности в отношении физических лиц как субъектов административных правонарушений // Административное право и процесс. 2022. № 6. С. 50–52.

² Кисин В.Р. Субъект административного правонарушения и субъект административной ответственности: сходство и различие // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 13–18.

³ Бондарчук Р.Ч., Вержбицкий А.Б., Виноградов В.А. и др. Постатейный научно-практический комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Библиотечка Российской газеты, 2014. Вып. VII–VIII.

⁴ Россинский Б.В. Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 38–42.

⁵ Аникеенко Ю.Б. Понятие вины юридических лиц в проектах КоАП РФ и судебной практике // Административное право и процесс. 2022. № 8. С. 54–57.

⁶ Нестеров В.М. Административная ответственность юридических лиц в свете обоснованности и справедливости // Административное право и процесс. 2021. № 12. С. 39–42.

⁷ Селезнев В.А. О спорадичности применения отдельных норм Особенной части КоАП РФ об административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 137–150.

Б.А. Ревнов, обобщая нормы КоАП РФ, регулирующие привлечение юридического лица к административной ответственности, отмечает, что юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась объективная возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по исполнению вмененных публично-правовых обязанностей¹.

Далее разберем определение должностного лица как субъекта административного правонарушения.

В отличие от термина «юридическое лицо», определение должностного лица как субъекта административного правонарушения нашло свое отражение в ст. 2.4 КоАП РФ. Как отмечает профессор Б.В. Россинский, законодатель впервые в нормативном порядке определил понятие должностного лица как специального субъекта административной ответственности, в основе которого лежит широкая трактовка должностного лица, объединяющая субъектов публичного и частного права, выполняющих обязанности, представляющие государственный интерес².

Существенной особенностью административной ответственности должностного лица является то, что в исключительных случаях они подвергаются административному наказанию не только за собственные действия, но и за действия подчиненных им работников, равно как и освобождаются от административной ответственности за противоправные действия своих непосредственных подчиненных³.

¹ Ревнов Б.А. К вопросу о разграничении административной ответственности юридического лица и должностного лица // Юридическая мысль. 2016. № 2. С. 88–93.

² Бондарчук Р.Ч., Вержбицкий А.Б., Виноградов В.А. и др. Постатейный научно-практический комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Библиотечка Российской газеты, 2014. Вып. VII–VIII.

³ Постановление Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 50-ад04-1; Постановление Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 50-ад04-1. В случае неприменения контрольно-кассовой машины при осуществлении расчетов с населением штраф как мера административной ответственности может быть наложен при условии, что доказан не только сам факт совершения указанного правонарушения, но и вина правонарушителя; Постановление Верховного Суда РФ

Таким образом, из сложившейся судебной практики следует, что, будучи рядовым сотрудником организации, гражданин не является должностным лицом, к которому по смыслу положений ст. 2.4 КоАП РФ может быть применена административная ответственность¹.

Обобщая описание признаков должностного лица, можно с большей долей вероятности утверждать, что для целей привлечения к административной ответственности под понятие должностного лица всегда подпадает руководитель организации либо иное лицо, фактически выполняющее его функции. При этом нельзя не согласиться с позицией В.Р. Кисина и Г.Х. Хадисова относительно нецелесообразности сохранения субинститута административной ответственности должностных лиц в существующем виде².

Прежде всего о применении административных санкций к индивидуальным предпринимателям как к должностным лицам. Указанное законоположение не нарушает конституционные права граждан, при этом существует научная дискуссия об определении статуса индивидуального предпринимателя при применении административной ответственности. В частности, В.В. Кизилов³, Т.В. Ерохина и З.М. Казаросян⁴ в своих исследованиях обращают внимание на наличие неопределенностей и недостаточность государственного регулирования указанного вопроса. В то же время Б.В. Зыкин и Е.В. Зыкина указывают на

от 14.03.2006 № 29-ад06-1; Постановление Верховного Суда РФ от 14.03.2006 № 29-ад06-1 «Производство в отношении директора торговой точки по делу об административном правонарушении – реализации продавцом торговой точки товара без применения контрольно-кассовой машины» прекращено в связи с отсутствием в действиях директора торговой точки состава административного правонарушения // СПС «КонсультантПлюс».

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 2017: Президиум Верховного Суда РФ 27.12.2017: Определение № 305-АД17-1484 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 12.

² Кисин В.Р., Хадисов Г.Х. Специальные субъекты административных правонарушений, подлежащие ответственности как должностные лица // Административное право и процесс. 2023. № 3. С. 50–54.

³ Кизилов В.В. Проблемы правоприменения статьи 2.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации в отношении индивидуального предпринимателя // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 6. С. 321–323.

⁴ Ерохина Т.В., Казаросян З.М. Некоторые особенности правового положения индивидуального предпринимателя // Право и экономика. 2016. № 4. С. 29–33.

необходимость придания индивидуальному предпринимателю статуса самостоятельного особого субъекта административной ответственности¹.

Исходя из темы настоящего исследования, рассмотрим субъектный состав лиц, привлекаемых к административной ответственности в области земельных отношений за нарушение режима целевого использования земельного участка.

Так, в ст. 2.6.2 КоАП РФ установлена форма ответственности собственников и иных владельцев земельных участков либо других объектов недвижимости.

Особое значение при определении признаков состава административного правонарушения придается способу фиксации соответствующего деяния работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи. В зависимости от этого определяется субъект ответственности, виновность которого в совершении административного правонарушения презюмируется.

За административные правонарушения в области благоустройства территории, в частности, содержание, эксплуатацию, перемещение, переоборудование либо разрушение объектов благоустройства, привлекаются к административной ответственности собственники и иные владельцы земельных участков либо других объектов недвижимости, расположенных в границах земельного участка. К другим объектам относятся участки недр и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства.

Необходимо отметить, что собственник и иной владелец земельного участка либо другого объекта недвижимости освобождается от административной ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении будет установлено, что в момент фиксации административного правонарушения земельный участок либо другой объект недвижимости находился во владении или в пользовании другого лица, либо

¹ Зыкин Б.В., Зыкина Е.В. Административная ответственность индивидуальных предпринимателей // Административное право и процесс. 2019. № 7. С. 47–49.

выявлено, что административное правонарушение совершено в результате противоправных действий других лиц.

Субъектами выступают физические и юридические лица, являющиеся собственниками, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков, а также собственниками либо иными владельцами других объектов недвижимости, которые в соответствии с гражданским и земельным законодательством несут бремя содержания земельных участков и расположенных на них зданий и сооружений¹.

Рассмотрим вопрос разграничения ответственности юридического и должностного лица в рамках конкретного вида административного правонарушения.

Основной субъект административного правонарушения закрепляется протоколом об административном правонарушении, исходя из принципа соблюдения публично-правовых обязанностей субъекта. Согласно практике, протокол об административном правонарушении составляется в отношении юридического лица и лишь затем рассматривается вопрос привлечения к ответственности должностного лица. Юридическое лицо можно определить как некий коллектив людей, объединенный определенными целями, реализующий свои права и обязанности посредством деятельности работников, физических лиц и управляемый соответствующим исполнительным органом – лицом или группой лиц. Учитывая, что исполнительный орган юридического лица априори обладает организационно-распорядительными и (или) административно-хозяйственными функциями, соответственно является должностным лицом и может быть привлечен к административной ответственности.

Рассмотрим вопрос о возможности привлечения должностного лица к административной ответственности при прекращении дела об административном

¹ Бондарчук Р.Ч., Вержбицкий А.Б., Виноградов В.А. и др. Постатейный научно-практический комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Библиотечка Российской газеты, 2014. Вып. VII–VIII.

правонарушении в отношении юридического лица не по процессуальным основаниям.

Действующим законодательством РФ указанная проблематика не урегулирована.

На первый взгляд логично предположить, что в случае прекращения дела об административном правонарушении в отношении юридического лица, как следствие прекращается дело об административном правонарушении в отношении его должностного лица, исходя из наличия прямой взаимосвязи между юридическим лицом и его должностными лицами. Однако данный вывод не нашел отражения в судебной практике. В частности, в Постановлении Пленума Верховного Суда от 11 января 2011 г. № 11-АД10-19 закреплена правомерность привлечения к административной ответственности должностного лица на основании того, что в непосредственные обязанности должностного лица входят полномочия, неисполнение (ненадлежащее исполнение) которых приводит к нарушению установленных законом требований. При этом юридическое лицо, работником которого являлось должностное лицо, к административной ответственности не привлечено, поскольку выполнило все установленные законом требования, связанные с надлежащим исполнением работником своих должностных обязанностей¹.

Следует обратить внимание на позицию, выраженную п. 2 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда от 2 июня 2004 г. № 10, согласно которой в случае, если до рассмотрения арбитражным судом дела о привлечении к административной ответственности юридического лица (а равно дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности юридического лица) судом общей юрисдикции рассмотрено дело о привлечении физического лица к административной ответственности за данное нарушение (а равно дело об оспаривании решения

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 11.01.2011 № 11-АД10-19 «Судебные акты по делу о привлечении к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

административного органа о привлечении физического лица к административной ответственности), квалификация, данная судом общей юрисдикции совершенному деянию с учетом ст. 69 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, не является обязательной для арбитражного суда. При этом оценка, данная судом общей юрисдикции, обстоятельствам, которые установлены в рассмотренном им деле, принимается во внимание арбитражным судом¹.

Указанный вывод – явное отражение ранее описанной разницы в определении вины, установленной для юридического лица и физического лица.

Обобщая изложенное, приходим к заключению о необходимости буквального толкования норм КоАП РФ в вопросах разграничения вины должностного и юридического лица, из которых следует лишь один однозначный вывод: решение вопроса о наличии вины в действиях одного из субъектов не имеет какого-либо преюдициального значения при разрешении аналогичного вопроса в отношении другого субъекта. В каждой конкретной ситуации следует детально изучать имеющиеся материалы дела и принимать решение, ориентируясь на общие принципы законодательства об административных правонарушениях.

Представленный анализ применительно к теме настоящей работы показал, что субъектами административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 8.8 КоАП, могут быть граждане, должностные лица, юридические лица. Полагаем, что вопрос определения граждан и юридических лиц как субъектов административного правонарушения, ответственность за которое регулирует ч. 1 ст. 8.8 КоАП, понятен, хотя и здесь встречаются разные подходы судов в правоприменительной практике. Наибольший интерес, на наш взгляд, представляет специфический субъект административной ответственности – должностное лицо.

Как следует из смысла ст. 42 Земельного кодекса РФ, собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками (правообладатели),

¹ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», п. 2 // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением. Очевидно, что собственниками могут быть физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели и юридические лица, должностные лица сами по себе не могут выступать собственниками или правообладателями земельных участков.

Рассмотрим показательный пример из судебной практики¹. Главный врач больницы как должностное лицо был привлечен к административной ответственности постановлением заместителя главного государственного инспектора Ростовской области по использованию и охране земель и признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.8 КоАП. Правонарушение было выражено в размещении на земельном участке государственной собственности, предоставленном больнице на праве постоянного (бессрочного) пользования, для эксплуатации психоневрологического диспансера, железобетонной опоры, на которой размещена вышка сотовой связи. Следует отметить, что на земельном участке фактически располагался психоневрологический диспансер, а размещение вышки сотовой связи осуществлялось оператором сотовой связи на основании договора аренды, заключенного с больницей, на отдельно стоящем на земельном участке осветительном столбе (железобетонной опоре). По мнению заместителя государственного инспектора Росреестра и поддержавших его позицию судов общей юрисдикции, объект административного правонарушения – охраняемые общественные отношения в сфере рационального использования и охраны земель. Объективная сторона правонарушения – размещение вышки сотовой связи на участке, предоставленном для эксплуатации психоневрологического диспансера. Субъект административного правонарушения – главный врач больницы (должностное лицо). Согласно решению суда², субъективной стороной, главным

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 21.02.2018 № 41-АД18-5. Требование: Об отмене актов о привлечении к ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, за использование земельного участка не по целевому назначению // СПС «КонсультантПлюс».

² Решение Ленинского районного суда города Ростова-на-Дону от 14.09.2016 № 12-322/2016 КоАП: ч. 1 ст. 8.8 // СПС «КонсультантПлюс».

врачом, не представлены доказательства принятия всех необходимых и достаточных мер для предотвращения совершения правонарушения, а также соблюдения требований действующего земельного законодательства.

Не беря во внимание определение объективной стороны правонарушения должностным лицом Росреестра и судами общей юрисдикции при рассмотрении данного дела, возникают вопросы к определению субъекта административного правонарушения и определению субъективной стороны. В частности, очевидно, что размещение оборудования осуществлялось оператором сотовой связи, а не больницей. Больница лишь заключила договор аренды с оператором сотовой связи. Оператор сотовой связи принимал решение о размещении вышки сотовой связи на участке, предоставленном для эксплуатации психоневрологического диспансера. При указанных обстоятельствах, полагаем, что правильность определения субъекта и субъективной стороны не очевидны. Например, не понятно, чем руководствовался заместитель главного государственного инспектора Росреестра при привлечении к ответственности главного врача больницы как должностного лица, а не больницы в целом и почему не привлекался к ответственности оператор сотовой связи, который фактически осуществил размещение вышки сотовой связи. Судами общей юрисдикции при рассмотрении дела также не рассмотрены указанные обстоятельства.

Справедливости ради стоит отметить, что Верховный Суд постановил отменить судебные акты нижестоящих судов и Росреестра, указав на отсутствие состава административного правонарушения в целом без рассмотрения вопроса правильности определения субъекта административного правонарушения и субъективной стороны.

Следующий пример судебной практики содержит более категоричную позицию. В частности, в судебном акте следующим образом описано обоснование правильности определения субъекта и субъективной стороны: «Предприниматель, будучи собственником земельного участка, в нарушение требований допустил его использование не по целевому назначению в соответствии с видом разрешенного использования, за что обоснованно привлечен к административной

ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ. Судом указано, что утверждение предпринимателя в жалобе о том, что нежилое помещение, расположенное на участке, является коммерческой недвижимостью, используется в предпринимательских целях для осуществления хозяйственной деятельности и, сдавая его в аренду, собственник действовал как индивидуальный предприниматель, не влечет освобождение указанного лица от административной ответственности за нарушение земельного законодательства»¹.

Из указанного следует, что субъектом административного правонарушения в рассматриваемом случае признан собственник земельного участка, а не арендатор, фактически осуществлявший деятельность на земельном участке запрещенным способом. Субъективная сторона выражается в заключении договора аренды собственником и допущении использования арендатором земельного участка не по целевому назначению.

Приведем еще один наглядный пример судебной практики с совершенно противоположными выводами.

При проверке использования ООО «Медая» земельного участка было установлено, что ООО использует не по целевому назначению земельный участок, на котором расположено здание, в связи со сдачей в аренду другим хозяйствующим субъектом части помещений в данном здании для проведения выставки животных, выставки художника Айвазяна и размещения музея восковых фигур. Признавая указанные выводы должностных лиц административного органа ошибочными и не подтвержденными соответствующими доказательствами, арбитражный суд первой и апелляционной инстанций обоснованно исходил из следующего.

Земельный участок предоставлен ООО «Медая» для размещения и эксплуатации здания, находящегося на данном земельном участке, в целях осуществления санаторной деятельности. Сдача в аренду части помещений, расположенных в указанном здании, не может свидетельствовать об использовании

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 20.09.2019 № 11-АД19-27. Требование: Об отмене актов о привлечении к ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с видом его разрешенного использования // СПС «КонсультантПлюс».

обществом всего земельного участка не по целевому назначению. Кроме того, административным органом не были представлены доказательства, подтверждающие, что сдача ООО «Медая» в аренду другим хозяйствующим субъектам части помещений в принадлежащем обществу здании не обусловлена санаторной деятельностью самого общества¹.

В указанном примере Арбитражный суд Центрального округа указал на отсутствие в собственнике земельного участка признаков субъекта административного правонарушения, несмотря на то, что арендатор осуществлял на земельном участке деятельность, нарушающую режим целевого использования земельного участка. Также суд не усмотрел в заключении договора аренды субъективной стороны административного правонарушения.

Приведенные примеры демонстрируют недостаточное регулирование в части определения субъекта административного правонарушения и субъективной стороны административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрено ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ. Полагаем, что в основном это связано с недостаточным регулированием определения объективной стороны административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрено ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ. При этом, на наш взгляд, должностные лица Росреестра, привлекающие к административной ответственности в рассматриваемых примерах, а также суды, поддерживающие позицию должностных лиц Росреестра, при определении субъекта административного правонарушения и субъективной стороны административного правонарушения исходили не из принципов, установленных ст. 24.1 и 26.1 КоАП РФ, а из принципа удобства и простоты доказывания.

В двух из трех рассматриваемых примеров при привлечении к административной ответственности предпринимателя и должностного лица форма вины как таковая не рассматривалась и не определялась в принципе. Как следствие,

¹ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 28.10.2020 № Ф10-3935/2020 по делу № А83-17202/2019. Требование: Об отмене постановления о привлечении к ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ за использование земельного участка не по целевому назначению // СПС «КонсультантПлюс».

субъективная сторона не была определена надлежащим образом. В указанном смысле уместно упомянуть позицию некоторых ученых, из которой следует, что все составы административных правонарушений, закрепленных в ст. 8.8 КоАП РФ, по конструкции являются формальными, т.е. наступление общественно опасных последствий в результате совершенного деяния не обязательно. Субъективная сторона всех рассматриваемых административных правонарушений выражена в форме прямого или косвенного умысла¹. При этом Е.С. Карпова отмечает, что некоторые земельные правонарушения могут быть совершены и по неосторожности².

На основании изложенного сделаем выводы и приведем предложения.

Принимая во внимание, что в случае нарушения юридическим лицом установленных законом требований, ответственность за нарушение которых предусмотрена КоАП РФ, возможно привлечение к ответственности двух субъектов – юридическое лицо и его должностное лицо за одно и то же правонарушение. Как показывает судебная практика, субъект административного правонарушения определяется должностным лицом Росреестра по внутреннему убеждению, что порождает правовую неопределенность.

Предлагаем разделить в КоАП РФ случаи, порядок и основания привлечения к ответственности юридических лиц и их должностных лиц, а также ввести в Кодекс, помимо юридического лица, перечень случаев дополнительного привлечения должностных лиц за нарушение режима целевого использования земельного участка к административной ответственности.

Учитывая наличие существенных пробелов в регулировании определения объективной стороны правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 8.8 КоАП, полагаем, что определение арендодателя в качестве субъекта административного правонарушения, а заключение договора аренды и, как следствие, способствование административному проступку в качестве

¹ Грачева О.С., Романова А.А. Особенности юридической ответственности за земельные правонарушения: учебное пособие / под ред. О.С. Грачевой. М.: РУСАЙНС, 2019. С. 48.

² Карпова Е.С. Земельное правонарушение как основание применения административной ответственности // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 63–67.

субъективной стороны, не обосновано, поскольку в сложившейся правовой неопределенности ни арендатор, ни арендодатель не могут гарантировать соответствие осуществляемого вида использования разрешенному.

Более того, так как и арендатор, и арендодатель имеют одинаковый доступ к градостроительному регламенту земельного участка, говорить о том, что с арендатора снимается ответственность в случае, если он осуществляет вид деятельности, предусмотренный договором, но при этом запрещенный для конкретного участка, а вина полностью ложится на арендодателя, на наш взгляд, неправомерно.

Предлагаем разделить ответственность лиц, предоставивших участок, и лиц, осуществляющих незаконную деятельность, внося соответствующие изменения в ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ:

«— основная (более высокий размер штрафа) ответственность возлагается на лиц, непосредственно осуществляющих использование земельного участка способом, не предусмотренным градостроительным регламентом, установленным для конкретного земельного участка;

— дополнительная (более низкий размер штрафа) ответственность для лиц, способствующих административному правонарушению, но при этом непосредственно не осуществляющих использование земельного участка способом, не предусмотренным градостроительным регламентом, установленным для конкретного земельного участка».

Необходимо отметить, что помимо административной ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель главой 13 Земельного кодекса РФ, определены еще уголовная, дисциплинарная и материальная виды ответственности.

Уголовная ответственность за преступления в области охраны и использования земель предусмотрена ст. 170 «Регистрация незаконных сделок с недвижимым имуществом», ст. 170.2 «Внесение заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории» и ст. 254 «Порча

земли» Уголовного кодекса РФ¹. При этом непосредственно за нецелевое использование земельных участков уголовная ответственность не предусмотрена.

Совершенно по-другому обстоят дела с часто применяемой в земельных отношениях, но не поименованной Земельным кодексом РФ гражданско-правовой ответственностью, частью которой является материальная ответственность.

Само понятие «гражданско-правовая ответственность» на законодательном уровне не закреплено, хотя термин достаточно широко применяется, в том числе в федеральных законах от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»², от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»³.

Ученые по-разному определяют гражданско-правовую ответственность. В частности, Е.А. Суханов под гражданско-правовой ответственностью понимает как одну из форм государственного принуждения, состоящую во взыскании судом с правонарушителя в пользу потерпевшего имущественных санкций, перелагающих на правонарушителя невыгодные имущественные последствия его поведения и направленных на восстановление нарушенной имущественной сферы потерпевшего⁴.

На наш взгляд, более точное и емкое определение дано профессором Б.М. Гонгало, из которого следует, что гражданско-правовая ответственность – это обеспеченное государственным принуждением возложение, предусмотренное законом или договором, лишения имущественного характера на лицо, совершившее неправомерное действие⁵. Д.Л. Комягин отмечает компенсационный характер гражданско-правовой ответственности, направленной на восстановление

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 10.06.2026), ст. 170, 254 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

² Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 15.12.2025) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

³ Об использовании атомной энергии: Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ (ред. от 21.04.2025) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

⁴ Ем В.С., Зенин И.А., Козлова Н.В. и др. Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. 1: Общая часть / отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стереотип. М.: Статут, 2011. С. 958.

⁵ Алексеев С.С., Алексеева О.Г., Беляев К.П. и др. Гражданское право: учебник: в 2 т. / под ред. Б.М. Гонгало. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Статут. 2018. Т. 1. С. 528.

нарушенных прав собственника¹, данная позиция также прослеживается в исследованиях Г.А. Мисника и Л.Н. Бабенко.² С.А. Краснова считает оправданным применение гражданско-правовой ответственности, поскольку в процессе возможно взыскание как убытков, так и упущенной выгоды³.

Гражданско-правовая ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель широко представлена в судебной практике. Например, в Постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26 февраля 2018 г.⁴ указано следующее: отклоняя требование о расторжении договора аренды земельного участка и выселении с земельного участка, суд в порядке п. 9 ст. 22, ст. 46 ЗК РФ, п. 23 Постановления Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005г. № 11⁵ установил, что ответчик устранил допущенные нарушения, использует предоставленный земельный участок по его целевому назначению, а учитывая, что расторжение договора является крайней, исключительной мерой гражданско-правовой ответственности, применяемой к недобросовестному контрагенту, расторжение договора аренды, возобновленного на неопределенный срок, по основаниям нецелевого использования земельного участка, которое полностью устранено арендатором, является несоразмерным характеру нарушенного обязательства и не соблюдает баланс интересов сторон. Также в других параграфах настоящего исследования описывается практика гражданско-правовой ответственности, возникающей за нецелевое использование земельных участков.

Возникает очевидный вопрос, почему широко используемая в судебной практике гражданско-правовая ответственность не закреплена в Земельном кодексе РФ. Между тем в современной литературе имеют место исследования гражданско-

¹ Комягин Д.Л. Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 10. С. 56–63.

² Мисник Г.А., Бабенко Л.Н. Возмещение вреда, причиненного земельным правонарушением // Экологическое право. 2011. № 1. С. 19–24.

³ Краснова С.А. Возмещение экологического вреда: взгляд сквозь призму деликтного права // Хозяйство и право. 2023. № 5. С. 97–109.

⁴ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26.02.2018 № Ф07-347/2018 по делу № А56-32738/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник ВАС РФ. 2005. № 5.

правовой ответственности за нецелевое использование земельных участков. В частности, отдельные авторы соблюдение целевого назначения земельного участка в процессе его использования считают одной из основных обязанностей землепользователя. Земельное право предусматривает предоставление земельного участка исключительно для определенного целевого использования. При этом собственники земельных участков и землепользователи не имеют права самовольно изменять целевое назначение земельного участка. Использование земельного участка не по целевому назначению, порча земель являются составами правонарушений и влекут применение мер юридической ответственности. Соответствующая статья Гражданского кодекса РФ устанавливает возможность применения к виновному мер гражданско-правовой ответственности в виде изъятия земельного участка. Однако это может быть осуществлено только по решению суда¹. В.А. Алексеев отмечает, что некоторые деликты объединяют в себе несколько правонарушений, относящихся к разным отраслям права². Н.Н. Мисник обращает внимание на наличие законодательных пробелов при соприкосновении гражданского и земельного законодательства в рамках нарушения режима использования земель³.

По мнению М.В. Токаревой, традиционный преимущественный акцент на защите прав и свобод личности в исследованиях ее взаимной ответственности с государством вполне обоснован конституционным признанием прав и свобод человека в качестве высшей ценности и не менее оправдан многочисленными примерами игнорирования и нарушения этого концептуального положения Основного закона Российской Федерации. На этом фоне проблема взаимной ответственности личности перед государством зачастую отходит на задний план и становится не очень популярной. Между тем реализация принципа равенства

¹ Грудцына Л.Ю., Козлова М.Н. Земля: справочник собственника и арендатора. М.: Юстицинформ, 2007. С. 432.

² Алексеев В.А. Вопросы ответственности за самовольное строительство // Закон. 2013. № 11. С. 113–118.

³ Мисник Н.Н. О месте норм, регулирующих принудительное прекращение вещных прав на земельные участки, в системе законодательства // Правовые вопросы недвижимости. 2006. № 2.

гражданско-правового регулирования взаимной ответственности государства и личности требует внимания к этому аспекту, что подтверждается и складывающейся практикой. Например, не всегда своевременно и достаточно эффективно разрешаются гражданско-правовые споры между государством и частными лицами, связанные с нецелевым использованием государственного земельного и лесного фонда, неисполнением обязательств, вытекающих из обременений приватизированного государственного имущества, в том числе объектов культурно-исторического наследия и т.д. Очевидно, что перечисленные и другие аналогичные вопросы являются неотъемлемой составляющей проблемы реализации принципа равенства в гражданско-правовом регулировании взаимной ответственности государства и личности, также нуждающейся в комплексном монографическом исследовании и законодательном обеспечении¹.

Наиболее широкое применение гражданско-правовая ответственность находит в случае предоставления земельных участков государственной и муниципальной собственности в аренду. Приведем несколько показательных примеров из судебной практики применения гражданско-правовой ответственности за нецелевое использование земельных участков. Так, Определением Верховного Суда РФ от 13 декабря 2018 г. № 308-ЭС18-20515² рассмотрен вопрос правомерности применения гражданско-правовой ответственности в форме расторжения договора аренды в связи с использованием арендатором земельного участка не по целевому назначению. Как видно из материалов дела, на основании постановления главы администрации муниципального образования Лабинский район Краснодарского края управление имущественных отношений администрации муниципального образования Лабинский район и ООО «Мехтранссервис» заключили договор аренды земельного участка категории «земли сельскохозяйственного назначения» для

¹ Токарева М.В. Некоторые проблемы реализации принципа равенства в гражданско-правовом регулировании взаимной ответственности государства и личности // Гражданское право. 2011. № 3. С. 12–15.

² Определение Верховного Суда РФ от 13.12.2018 № 308-ЭС18-20515 по делу № А32-29126/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

сельскохозяйственного использования. Согласно Определению, суды правомерно исходили из следующего: по условиям договора аренды арендатор обязался использовать спорный земельный участок в соответствии с целевым назначением, повышать плодородие почвы и не допускать ухудшения экологической обстановки на участке и прилегающей территории в результате своей хозяйственной деятельности. Размещенные на указанном земельном участке объекты (двухэтажное здание, здание проходной и дробильно-сортировочная установка) не предназначены для сельскохозяйственного производства, не соответствует согласованному сторонами виду целевого использования участков, следовательно, данные объекты в порядке устранения нарушений условий договора подлежат демонтажу (удалению) по требованию арендодателя.

Очевидно, что в указанном случае объективной стороной является размещение субъектом (арендатором) зданий на земельном участке, предоставленном для сельскохозяйственного использования, что, по мнению судов, не соответствует условиям договора.

Вопрос о соответствии или несоответствии способа использования земельного участка арендатором видам, установленным градостроительным регламентом для конкретного земельного участка, судами не рассматривался, несмотря на наличие однозначного определения целевого назначения земельных участков, установленного ст. 7 Земельного кодекса РФ.

Рассмотрим еще один показательный пример из судебной практики.

В Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 11 июня 2020 г. № Ф09-3062/20 по делу № А07-3252/2018¹ сделан вывод о недоказанности нижестоящими судами нецелевого использования земельного участка арендатором по следующим основаниям: какие-либо доказательства ненадлежащего использования земли (например, совместный акт осмотра, устанавливающий согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 г. № 369 конкретные признаки неиспользования земельного участка или

¹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 11.06.2020 № Ф09-3062/20 по делу № А07-3252/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

внесение в кадастр недвижимости сведений о результатах проведения государственного земельного надзора, подтверждающих факты ненадлежащего использования земельного участка, относящегося к землям сельскохозяйственного назначения, в соответствии с п. 15 ч. 5 ст. 8 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», либо доказательства привлечения арендатора к административной ответственности, предусмотренной ст. 8.6–8.8 КоАП РФ) участниками спора в материалы дела не представлялись. Таким образом, выводы суда апелляционной инстанции о ненадлежащем (нецелевом) использовании должником спорного земельного участка являются преждевременными.

На наш взгляд, в указанном примере примечателен следующий момент: в качестве доказательства факта нецелевого использования земельного участка для применения гражданско-правовой ответственности суд указывает отсутствие подтверждения со стороны органов, осуществляющих государственный земельный надзор, или доказательства привлечения к административной ответственности за нецелевое использование земельного участка.

Указанный подход суда к вопросу применения гражданско-правовой ответственности свидетельствует о тенденции к последовательности доказывания факта нецелевого использования земельного участка.

По нашему мнению, тенденция вполне оправданна, поскольку нецелевое использование земельного участка является самостоятельным деликтом, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ. Привлечение к ответственности происходит после проведения ряда регламентированных административных процедур уполномоченным органом надзора с учетом соответствующих положений, обеспечивающих и защиту прав проверяемых субъектов. Наступление административной ответственности за указанный деликт неизбежно. При этом наступление гражданско-правовой ответственности носит вероятностный характер, в том числе в связи с возможным прекращением субъектом нецелевого использования земельного участка.

В отсутствие доказательств нецелевого использования земельного участка, подтвержденных уполномоченным органом земельного надзора, суду необходимо установить наличие/отсутствие факта нецелевого использования земельного участка, исходя из доказательств, представленных заявителем, который не обладает специализированной компетенцией в области определения целевого использования земельных участков. Более того, высока вероятность получения доказательств с нарушением прав и свобод субъектов проверки.

Указанные нами сомнения в полной мере подтверждаются судебной практикой применения гражданско-правовой ответственности за нецелевое использование земельных участков. В настоящем исследовании приведены примеры судебной практики, свидетельствующей о применении гражданско-правовой ответственности за нецелевое использование земельных участков, исходя из сопоставления осуществляемой субъектом деятельности на земельном участке с видом разрешенного использования отраженном в ЕГРН без учета градостроительного регламента соответствующих земельных участков. Кроме того, в рассматриваемом в настоящем параграфе случае суды при рассмотрении дел о применении гражданско-правовой ответственности за нецелевое использование земельного участка, по сути, рассматривают нарушение цели предоставления земельного участка, предусмотренного договором, что, на наш взгляд, сомнительно и необоснованно. Следует напомнить, что понятия «цель предоставления» и «целевое использование» имеют различную правовую природу и последствия. Полагаем, что применение гражданско-правовой ответственности за нецелевое использование земельного участка вторично по отношению к административной ответственности.

Первичное применение гражданско-правовой ответственности, исходя из существующей судебной практики, неоднозначно и противоречиво, вызывает массу вопросов к определению объективной стороны, поскольку наличие/отсутствие признаков нецелевого использования земельного участка, на наш взгляд, должно определяться специализированным надзорным органом на основании соответствующих исследований с учетом специальных положений,

регулирующих осуществление контрольных и надзорных мероприятий. А гражданско-правовая ответственность в части нецелевого использования земельных участков должна применяться при условии доказанности события административного правонарушения в части нецелевого использования земельных участков соответствующим уполномоченным органом.

Наряду с уголовной и административной ответственностью в ст. 75 Земельного кодекса РФ предусмотрена дисциплинарная ответственность. Из указанной статьи следует, что дисциплинарную ответственность несут должностные лица и работники организации, виновные в совершении земельных правонарушений, в случаях, если в результате ненадлежащего выполнения ими своих должностных или трудовых обязанностей организация понесла административную ответственность за проектирование, размещение и ввод в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное воздействие на земли, их загрязнение химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами. При этом порядок привлечения к дисциплинарной ответственности определяется, в том числе, трудовым законодательством, законодательством о государственной и муниципальной службе.

В ст. 192 Трудового кодекса РФ предусмотрено три вида дисциплинарного взыскания за неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей. В указанных случаях в порядке, предусмотренном ст. 193 Трудового кодекса РФ, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) увольнение по соответствующим основаниям¹.

На наш взгляд, при рассмотрении норм Земельного кодекса и Трудового кодекса РФ в части применения дисциплинарной ответственности очевидна коллизия. В частности, если нормы ст. 75 Земельного кодекса РФ носят

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 29.12.2025) // Парламентская газета. 2002. № 2-5.

императивный характер и декларируют неизбежность дисциплинарного взыскания в отношении должностных лиц и работников, допустивших нарушение требований земельного законодательства, то нормы ст. 192 Трудового кодекса РФ носят очевидный диспозитивный характер, предоставляя работодателю самостоятельно принимать решение о применении к работнику дисциплинарной ответственности.

Полагаем, что все-таки ответственность за административные правонарушения и совершение преступлений в области охраны и использования земель должна быть обособлена по отношению к трудовому праву. Выстроенная иерархия по степени тяжести последствий от нарушения установленного законом охраняемого права позволяет квалифицировать правонарушения и преступления с последующим применением соответствующей административной или уголовной ответственности. Дополнительное, императивное, применение дисциплинарной ответственности, на наш взгляд, излишне. М.В. Пресняков¹ и О.В. Кораблина² указывают на наличие определенной специфики в сфере привлечения к дисциплинарной ответственности, усложняющей привлечение к дисциплинарной ответственности за нарушение режима целевого использования земельного участка.

Следует отметить, что дополнительная дисциплинарная ответственность работников, предусмотренная ст. 75 Земельного кодекса РФ, скорее исключение, чем правило, ни в Воздушном кодексе РФ, ни в Водном кодексе РФ, ни Лесном кодексе РФ подобной ответственности не предусмотрено, что считаем совершенно обоснованным.

Полагаем, что неполное декларирование в Земельном кодексе РФ форм гражданско-правовой ответственности, применяемых в случае нарушений в области охраны и использования земель и предусмотренных Гражданским кодексом РФ, нецелесообразно, создает правовую неопределенность и не

¹ Пресняков М.В. Принцип неотвратимости как необходимое условие эффективности дисциплинарной ответственности на государственной службе и в трудовых отношениях // Современное право. 2022. № 5. С. 56–66.

² Кораблина О.В. Актуальные проблемы применения мер дисциплинарной ответственности // Трудовое право в России и за рубежом. 2023. № 3. С. 35–37.

порождает каких-либо правовых последствий, в том числе в части обязательности применения.

Руководствуясь изложенным, сделаем выводы и приведем предложения.

1. В гл. 13 Земельного кодекса РФ гражданско-правовая ответственность как таковая не поименована, при этом необоснованно отдельно выделены некоторые формы гражданско-правовой ответственности, что, на наш взгляд, излишне и нецелесообразно, поскольку не порождает правовых последствий. Предлагаем дополнить перечень видов ответственности, предусмотренный ст. 74 Земельного кодекса РФ, гражданско-правовым видом ответственности, ст. 76 Земельного кодекса исключить.

1. Учитывая, что земельное право не регулируется нормами трудового законодательства и ответственность за административные правонарушения и совершение преступлений в области охраны и использования земель должны быть обособлены по отношению к трудовому праву, полагаем, что дополнительное, императивное, декларирование в Земельном кодексе РФ дисциплинарной ответственности за нарушение в области охраны и использования земель излишне и порождает правовую неопределенность.

2. Существующая судебная практика показала, что первичное применение гражданско-правовой ответственности неоднозначно и противоречиво при определении объективной стороны. На наш взгляд, наличие/отсутствие признаков нецелевого использования земельного участка должно определяться специализированным надзорным органом на основании соответствующих исследований. Гражданско-правовая ответственность в части нецелевого использования земельных участков должна применяться при условии доказанности события административного правонарушения в части нецелевого использования земельных участков соответствующим уполномоченным органом. Полагаем целесообразным внести изменения в Земельный кодекс РФ, дополнив ст. 74 положением о применении гражданско-правовой ответственности за нецелевое использование земельных участков исключительно в случае доказанности события

административного правонарушения в части нецелевого использования земельных участков соответствующим уполномоченным органом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное нами диссертационное исследование позволяет сделать основные выводы:

1. На примере государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля мы приходим к выводу о том, что доктрина контрольного (надзорного) процесса, сформированная научным сообществом в 1980-х гг., до настоящего момента должным образом не реализована, что исключает возможность объективной оценки доктрины и объективных предложений по ее совершенствованию. Утверждение основано на аналитических данных о проведении государственного земельного надзора за последние 11 лет, из которых следует, что динамика нецелевого использования земельных участков повышается с каждым годом, а количество привлеченных к ответственности нарушителей и устранение нарушений снижается.

На наш взгляд, это связано с тем, что контрольный (надзорный) процесс неоднороден и сложен как по содержанию, так и по методу осуществления и зависит от многих факторов: адекватного определения защищаемых общественных интересов, установления понятных правил поведения, создания условий для соблюдения обязательных требований, неотвратимости наказания и восстановления нарушенных интересов, а также от профессионализма лиц, осуществляющих контрольную (надзорную) деятельность.

2. Административно-правовое регулирование использования земельных участков, имеющее историческое начало, развивалось и продолжает развиваться циклично, с разной степенью интенсивности, в зависимости от потребностей и деятельности общества в тот или иной период. Полагаем, что разделение контрольных и надзорных функций должно исходить из принципов:

– подчиненности, при котором подконтрольный объекта подчинен контролирующему субъекту, а поднадзорный объект не имеет подчиненности субъекту при осуществлении надзора;

- системности (регулярности), при котором контроль носит регулярный (внеплановый) характер по отношению к объекту контроля, а основой проведения надзорных мероприятий является соответствующий утвержденный план;

- полномочия, при которых объем контрольных мероприятий шире и включает в себя, помимо проверки соблюдения законодательства, еще и проверку эффективности, рациональности, целесообразности, а надзор ограничивается исключительно проверкой соблюдения законодательства;

- применения санкций, при котором полномочия контроля ограничиваются правом требовать устранения выявленных нарушений, приведения в соответствие, привлечения к дисциплинарной ответственности, а в полномочия надзора входит право привлекать виновных лиц к административной ответственности.

3. В правовых актах применяются определения «целевое использование» и «правовой режим земель», при этом ни одно из определений не позволяет охватить нормы, регулирующие права и обязанности землепользователей, а также ограничения и запреты использования земельных участков, что приводит к правовой неопределенности и необходимости дополнительных разъяснений и толкований при описании события.

Предлагаем определить термин «режим целевого использования земельного участка» как установленную соответствующими правовыми актами совокупность прав и обязанностей землепользователей, а также ограничений и запретов использования земельных участков, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность.

4. В целях единообразия понятийного аппарата, применяемого как в нормативных актах, так и в научной литературе, предлагаем закрепить в соответствующих нормативных актах определение механизма реализации мер административной ответственности как деятельности уполномоченного лица в соответствии с предписанием системы взаимосвязанных административно-правовых норм, обеспечивающих законное и обоснованное привлечение нарушителя к административной ответственности. Начало действия механизма определяется моментом совершения административного деликта, а момент

прекращения – истечением определенного законом срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

5. В целях совершенствования деятельности субъектов, в функции которых входит государственный земельный надзор и муниципальный контроль, предлагаем принять новый Административный регламент осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора, обобщив в нем весь спектр норм, применяемых уполномоченными органами и их должностными лицами в рамках государственного земельного надзора, в том числе указать информацию о полномочиях должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор, составляющих протоколы об административных правонарушениях в рамках земельного надзора, а также рассматривающих дела об административных правонарушениях, возбужденных по результатам земельного надзора.

6. Для совершенствования государственного земельного надзора предлагаем наделить функциями по надзору за использованием земельных участков по целевому назначению органы исполнительной власти субъектов РФ, разделив полномочия по надзору между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта, исходя из субъектного состава и целей предоставления земельного участка. Таким образом, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации получают полномочия по надзору за целевым использованием земельных участков, предоставленных физическим лицам для целей, не связанных с осуществлением коммерческой деятельности.

Для указанных целей предлагается:

а) внести изменения в ст. 71 Земельного кодекса РФ, добавив в состав органов, осуществляющих государственный надзор, новый субъект, а также наделить соответствующими полномочиями структурные, отраслевые государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

б) внести изменения в Кодекс об административных правонарушениях РФ, изложив пункт 1 ст. 8.8 в следующей редакции: «Использование земельного

участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием, за исключением случаев предусмотренных частями 2, 2.1 и 3 настоящей статьи, а также случаев использования земельного участка не по целевому назначению, ответственность за которое предусмотрена законом субъекта РФ об административных правонарушениях»;

в) ввести в законы субъектов РФ об административных правонарушениях административную ответственность для физических лиц за нарушение режима целевого использования земельных участков, предоставленных им для целей, не связанных с осуществлением коммерческой деятельности; предоставить субъектам право производства по делам об административных правонарушениях, связанных с использованием земельного участка не по целевому назначению, предусмотренных законами субъектов РФ, и определения подведомственности дел об административных правонарушениях, связанных с использованием земельного участка не по целевому назначению, предусмотренных законами субъектов РФ.

7. С целью устранения правовой неопределенности в части полномочий должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор, предлагаем внести изменения в Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)», включив в него исчерпывающий перечень прав и обязанностей должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор, тем самым закрыть перечень прав должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор, и ограничить возможность злоупотребления правом.

8. Для исключения дублирования функций и формирования единообразия подходов при проведении контроля (надзора) целевого использования земельных участков предлагаем обязать Росимущество осуществлять проверки целевого использования земельных участков исключительно с привлечением соответствующих уполномоченных органов – Росреестра и/или уполномоченных органов муниципального контроля.

Внести в Приказ Минэкономразвития РФ от 26 октября 2011 г. № 598 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной функции по проведению проверок использования имущества, находящегося в федеральной собственности» следующие изменения:

– исключить из полномочий должностных лиц Росимущества право и обязанность проведения проверок целевого использования земельных участков без привлечения уполномоченных лиц Росимущества; в случае получения информации о нецелевом использовании земельных участков федеральной собственности перенаправлять указанную информацию соответствующим органам государственного надзора или муниципального контроля;

– добавить обязанность уполномоченных лиц Росимущества в случае получения информации о нецелевом использовании земельных участков федеральной собственности перенаправлять указанную информацию соответствующим органам государственного надзора или муниципального контроля.

9. Учитывая, что осуществление государственного земельного надзора в форме плановых проверок в отношении земельных участков, которым присвоена соответствующая категория риска, не ставится в зависимость от субъекта – правообладателя земельного участка, предлагаем в Положение о федеральном государственном земельном контроле (надзоре), утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081, ввести обязанность отражать сведения о категории риска в отношении земельных участков в общедоступных сведениях, содержащихся в ЕГРН.

10. Нецелесообразность применения индикатора риска и порождает правовую неопределенность, поскольку самостоятельной процедуры назначения внеплановой проверки в связи с применением индикатора риска законодательством не предусмотрено. Кроме того, метод применения индикатора риска аналогичен форме административного обследования, но в отличие от метода применения индикатора риска, порядок осуществления административного обследования

регламентирован и достаточно широко применяется. Предлагаем исключить метод применения индикатора риска, внося соответствующие изменения в Положение о государственном земельном надзоре и иные соответствующие нормативные акты.

11. В целях объективного и всестороннего исследования наличия/отсутствия объективных признаков административного правонарушения и определения степени негативных последствий предлагаем в проверочном листе предусмотреть возможность оценки влияния того или иного ответа на общий вывод по результатам государственного надзора путем внедрения бальной системы для каждого вопроса индивидуально.

12. В целях обоснованного и законного применения меры административной ответственности с учетом степени опасности и последствий, снижения количества обжалований постановлений о привлечении к административной ответственности за нецелевое использование земельного участка, а также законного использования правообладателями земельных участков в рамках, предусмотренных градостроительным регламентом, без ограничения по количеству видов использования и без риска, необоснованного привлечения к ответственности за нецелевое использование земельного участка предлагаем:

а) внести в статью 14.2 Земельного кодекса Российской Федерации новую норму, обязывающую правообладателя земельного участка предоставлять уполномоченному органу, осуществляющему ведение Единого государственного реестра недвижимости, сведения о фактически осуществляемом виде (видах) использования земельного участка в срок не позднее 30 дней с момента фактического изменения вида использования земельного участка;

б) внести в Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» новую обязанность уполномоченного органа, осуществляющего ведение Единого государственного реестра недвижимости, при предоставлении заявлений об изменении/установлении ВРИ земельного участка, вносить соответствующие изменения в случае соответствия испрашиваемого вида (видов) разрешенного использования земельного участка основному ВРИ земельного участка, предусмотренного

Правилами землепользования и застройки соответствующей территории, а равно и условно разрешенному виду использования при условии наличия подтвержденного соответствующего права на применение условно разрешенного вида использования. При этом количество видов разрешенного использования, содержащихся в ЕГРН, может быть ограничено только количеством, определенным Правилами землепользования и застройки соответствующей территориальной зоны;

в) ввести в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации новую норму, предусматривающую административную ответственность за нарушение требований об изменении сведений в Единый государственный реестр недвижимости, о фактически осуществляемом виде или видах использования земельного участка.

13. Для исключения возможности смешения понятий «случаи (цели) предоставления земельного участка» и «ВРИ земельного участка», возникновения возможности арендаторам самостоятельно выбирать ВРИ земельного участка в соответствии с документацией градостроительного зонирования, без риска возникновения разночтений между ВРИ, установленном в договоре аренды, и документацией градостроительного зонирования предлагаем:

а) запретить при предоставлении земельных участков государственной и муниципальной собственности в договорах аренды указывать ВРИ земельных участков, не предусмотренные документацией градостроительного зонирования для конкретной территории;

б) учитывая, что ст. 41 Земельного кодекса РФ предусмотрено, что арендаторы земельного участка, осуществляют права собственников земельных участков, установленных ст. 40 Земельного кодекса РФ, а ст. 37 Градостроительного кодекса РФ предусмотрено право правообладателей земельных участков выбирать самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования основные и вспомогательные ВРИ земельных участков, предоставить арендаторам земельных участков государственной и муниципальной собственности, обладающим «исключительным правом» аренды земельного

участка в соответствии со ст. 39.20 Земельного кодекса РФ, право самостоятельного определения/изменения основного и вспомогательного ВРИ арендуемого земельного участка.

14. Принимая во внимание, что в случае нарушения юридическим лицом установленных законом требований, ответственность за нарушение которых предусмотрена КоАП РФ, возможно привлечение к ответственности двух субъектов за одно и то же правонарушение – юридическое лицо и его должностное лицо, предлагаем разделить в КоАП РФ случаи, порядок и основания привлечения к ответственности юридических лиц и их должностных лиц, а также, помимо юридического лица, ввести в КоАП перечень случаев дополнительного привлечения должностных лиц к административной ответственности.

15. Учитывая наличие существенных пробелов в регулировании определения объективной стороны правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 8.8 КоАП, в части необоснованного определения арендодателя как субъекта административного правонарушения на основании заключения договора аренды, что способствует административному проступку в качестве субъективной стороны, предлагаем разделить ответственность лиц, предоставивших участок (арендодатель), и лиц, осуществляющих незаконную деятельность (арендатор), и внести соответствующие изменения в ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, а именно:

– основная (более высокий размер штрафа) ответственность возлагается на лиц, непосредственно осуществляющих использование земельного участка способом, не предусмотренным градостроительным регламентом, установленным для конкретного земельного участка;

– дополнительная (более низкий размер штрафа) ответственность для лиц, способствующих административному правонарушению, но при этом непосредственно не осуществляющих использование земельного участка способом, не предусмотренным градостроительным регламентом, установленным для конкретного земельного участка.

16. Ввиду недостаточного разграничения административной ответственности с иными видами юридической ответственности за нецелевое использование земельных участков предлагаем:

а) дополнить перечень видов ответственности, предусмотренный ст. 74 Земельного кодекса РФ, гражданско-правовым видом ответственности;

б) исключить ст. 75 Земельного кодекса РФ, регулиующую дисциплинарную ответственность, так как дисциплинарная ответственность регулируется Трудовым кодексом РФ.

17. Согласно существующей судебной практике, первичное применение гражданско-правовой ответственности неоднозначно и противоречиво, вызывает массу вопросов к определению объективной стороны. Наличие/отсутствие признаков нецелевого использования земельного участка должно определяться специализированным надзорным органом на основании соответствующих исследований. Предлагаем внести изменения в Земельный кодекс РФ, дополнив ст. 74 положением о применении гражданско-правовой ответственности за нецелевое использование земельных участков исключительно в случае доказанности события административного правонарушения в части нецелевого использования земельных участков соответствующим уполномоченным органом.

18. Для повышения качества механизма реализации мер административной ответственности предлагаем разграничить полномочия в области государственного надзора целевого использования земельных участков между специальным уполномоченным органом, осуществляющим государственный земельный надзор – Росреестром, и универсальным надзорным органом – прокуратурой, внося изменения в Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», обязывающие прокуратуру при поступлении данных, свидетельствующих о наличии признаков административного правонарушения в области земельных отношений, передавать данные соответствующему уполномоченному органу для оценки и принятия решения о целесообразности проведения соответствующих надзорных мероприятий. В случае возбуждения дела об административном правонарушении органами прокуратуры дополнить

обязанностью привлекать к рассмотрению дела об административном правонарушении соответствующий уполномоченный орган.

19. С целью повышения качества государственного контроля (надзора), муниципального контроля предлагаем дополнить перечень принципов, предусмотренный Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», принципом профессионализма контрольных (надзорных) органов и его должностных лиц, заключающимся в обязательном наличии специальных познаний как в области контроля (надзора), так и в области подконтрольной (поднадзорной) деятельности.

20. Для повышения адаптивности контрольно-надзорной деятельности к локальным условиям, а также эффективности государственного надзора и муниципального контроля, снижения административной нагрузки на центральные органы и обеспечения более оперативного и квалифицированного выявления нарушений предлагаем разграничить компетенции в области контроля (надзора) целевого использования земельного участка между федеральными, региональными и муниципальными органами власти, тем самым децентрализуя полномочия по надзору целевого использования земельного участка в пользу субъектов Российской Федерации в части земель, предоставленных физическим лицам для некоммерческих целей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Конституция Российской Федерации и международные акты

1. Конституция. Конституция Российской Федерации: с изменениями, одобренными общероссийским голосованием 01.07.2020 г.; принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. – М.: Эксмо, 2021. – 89 с.
2. Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz fur die Bundesrepublik Deutschland) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.bundestag.de/grundgesetz> (дата обращения: 01.09.2023)
3. Constitution of the Italian Republic [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата обращения: 01.09.2023).
4. Code civil des francais [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=647802C699F763AD6CF98425DC53104C.tplgfr22s_1?idSectionTA=LEGISCTA000006117904&cidTexte=LEGITEXT000006070721&dateTexte=20171025 (дата обращения: 01.09.2023).

Акты представительных и исполнительных органов власти

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 24.06.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 10.06.2026) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 02.05.2026) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

8. Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 г. № 1103-1) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1991. – № 22. – Ст. 768.

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 26.07.2026) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

10. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20.06.1984 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1984. – № 27. – Ст. 909.

11. Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 гг.: утв. Председателем Правительства Российской Федерации 19.06.2014 г. № 3853п-П16 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gos.hse.ru/upload/Libv/conception.pdf> (дата обращения: 01.08.2026).

12. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 29.12.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

13. О введении в действие Земельного кодекса, принятого на IV сессии 30 октября 1922 г.: Постановление ВЦИК от 30.10.1922 г. // Собрание кодексов РСФСР. – 4-е изд. – М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1928. – 116 с.

14. О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 196-ФЗ (ред. от 07.04.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 2.

15. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части совершенствования государственного земельного надзора: Постановление Правительства Российской Федерации от 07.08.2017 г. № 943 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 34. – Ст. 5274.

16. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Краснодарского края и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Краснодарского края: Закон

Краснодарского края от 29.04.2022 г. № 4671-КЗ: принят Законодательным Собранием Краснодарского края 21.04.2022 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт администрации Краснодарского края. – Режим доступа: <http://admkrai.krasnodar.ru> (дата обращения: 01.08.2026).

17. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 242-ФЗ (ред. от 21.04.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4590.

18. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 234-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 30 (ч. I). – Ст. 4235.

19. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 406-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 52 (ч. I). – Ст. 6971.

20. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 17.04.2026) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 31. – Ст. 5007.

21. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 29.12.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.

22. О земельной реформе: Закон РСФСР от 23.11.1990 г. № 374-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1990. – № 26. – Ст. 327.

23. О крестьянском (фермерском) хозяйстве: Закон РСФСР от 22.11.1990 г. № 348-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 26. – Ст. 324.

24. О передаче в ведение Минприроды России дендрологического парка «Южные культуры»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.04.2011 г. № 685-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 17. – Ст. 2492.

25. О порядке осуществления органами местного самоуправления муниципального земельного контроля на территории Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 04.03.2015 г. № 3126-КЗ: с изм. и доп. на 11.03.2019 г.: принят Законодательным Собранием Краснодарского края 25.02.2015 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт администрации Краснодарского края. – Режим доступа: <http://admkrain.krasnodar.ru> (дата обращения: 01.08.2026).

26. О признании утратившим силу Приказа Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 18.06.2019 г. № П/0240 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора: Приказ Росреестра от 22.04.2022 г. № П/0168 (Зарегистрировано в Минюсте России 23.08.2022 г. № 69743) // СПС «КонсультантПлюс».

27. О признании утратившими силу некоторых областных законов: Областной закон Ленинградской области от 22.11.2021 г. № 118-оз // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/> (дата обращения: 01.08.2026).

28. О признании утратившими силу приказов Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540, от 30 сентября 2015 г. № 709, от 6 октября 2017 г. № 547, от 4 февраля 2019 г. № 44 и пункта 1 изменений, которые вносятся в некоторые приказы Минэкономразвития России в части совершенствования правового регулирования в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, утвержденных Приказом

Минэкономразвития России от 9 августа 2018 г. № 418: Приказ Минэкономразвития России от 12.02.2021 г. № 68: зарегистрирован в Минюсте России 24.03.2021 г. № 62864) // Официально опубликование правовых актов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202103250001> (дата обращения: 01.08.2026).

29. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах: Федеральный закон от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 9. – Ст. 713.

30. О природных ресурсах побережий Черного и Азовского морей: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.04.1996 г. № 591-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 17. – Ст. 2064.

31. О природных ресурсах побережий Черного и Азовского морей: Указ Президента Российской Федерации от 06.07.1994 г. № 1470 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 11. – Ст. 1190.

32. О программе возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 03.12.1990 г. № 397-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 28. – Ст. 368.

33. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 29.12.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

34. О результатах обобщения практики осуществления в 2018 году Росреестром государственного контроля (надзора): Приказ Росреестра от 28.06.2019 г. №П/263 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyy-nadzor/obzor-obobshcheniya-ianaliza-pravoprimeritelnoy-praktiki-pri-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kont/> (дата обращения 01.08.2026).

35. О результатах обобщения практики осуществления в 2018 году Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного контроля (надзора): Приказ Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии от 28.06.2019 г. № П/0263

[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr> (дата обращения 03.08.2026).

36. О результатах обобщения практики осуществления в 2020 году Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного контроля (надзора): Приказ Росреестра № П/0289/21 от 30.06.2021 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennyy-nadzor/obzor-obobshcheniya-i-analiza-pravoprimeritelnoy-praktiki-pri-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kont/?sphrase_id=1908895 (дата обращения 01.08.2026).

37. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

38. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 (ред. от 27.03.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

39. О собственности в СССР: Закон СССР от 06.03.1990 г. № 1305-1 (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1990. – № 11. – Ст. 164.

40. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 30.04.1998 г. № 483 (ред. от 29.11.2004) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 18. – Ст. 2020.

41. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 22.09.1998 г. № 1142 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 39. – Ст. 4886.

42. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 25.05.1999 г. № 651 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 22. – Ст. 2727.

43. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 17.05.2000 г. № 867 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 21. – Ст. 2168.

44. О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом: Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2021 г. № 151 (ред. от 12.05.2025) // СПС «КонсультантПлюс».

45. О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии: Указ Президента Российской Федерации от 25.12.2008 г. № 1847 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6366.

46. О федеральном государственном земельном контроле (надзоре): Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 г. № 1081 (ред. от 01.07.2026) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 28 (ч. I). – Ст. 5511.

47. Об административных правонарушениях: Закон Краснодарского края от 23.07.2003 г. № 608-КЗ (с изм. и доп. на 14.07.2026 г.): принят Законодательным Собранием Краснодарского края 17.07.2003 г. // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 2003. – № 11 (ч. I).

48. Об использовании атомной энергии: Федеральный закон от 21.11.1995 г. № 170-ФЗ (ред. от 21.04.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4552.

49. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ (ред. от 01.03.2026) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3018.

50. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

51. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 25.05.2026) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 52 (ч. I). – Ст. 8973.

52. Об обязательных требованиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 247-ФЗ (ред. от 26.06.2026) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 31 (ч. I). – Ст. 5006.

53. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 г. № 195 (ред. от 10.09.2024) // СПС «КонсультантПлюс».

54. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 30 (ч. I). – Ст. 4213.

55. Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 05.11.2002 г. № 532-КЗ (с изм. и доп. на 14.07.2026): принят Законодательным Собранием Краснодарского края 23.10.2002 г. // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 2002. – № 40 (ч. I).

56. Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ (ред. от 29.12.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.

57. Об охране атмосферного воздуха на территории Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 02.07.2004 г. № 734-КЗ (с изм. и доп. на 11.06.2025): принят Законодательным Собранием Краснодарского края 23.06.2004 г. // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 2004. – № 19 (ч. I).

58. Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в букмекерских конторах и саморегулируемых организациях – организаторов азартных игр в тотализаторах: Приказ Минфина России от 30.03.2015 г. № 50н (ред. от 06.09.2016) (зарегистрирован в Минюсте России 30.04.2015 № 37083) [Электронный ресурс] // Официальное опубликование

правовых актов: [сайт]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201505060014> (дата обращения: 01.08.2026).

59. Об утверждении Административного регламента осуществления Министерством экономического развития Российской Федерации государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма: Приказ Минэкономразвития России от 04.10.2019 г. № 636 (зарегистрирован в Минюсте России 17.01.2020 № 57186) [Электронный ресурс] // Официальное опубликование правовых актов: [сайт]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202001200015> (дата обращения: 01.08.2026).

60. Об утверждении административного регламента осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципального образования город Краснодар: Постановление администрации МО город Краснодар от 25.07.2012 г. № 6238 (ред. от 07.08.2020) // Вестник органов местного самоуправления МО г. Краснодар. – 2012. – № 13.

61. Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора: Приказ Росреестра от 18.06.2019 г. № П/0240 [Электронный ресурс] // Официальное опубликование правовых актов: [сайт]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201911070034> (дата обращения: 01.08.2026).

62. Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной функции по проведению проверок использования имущества, находящегося в федеральной собственности: Приказ Минэкономразвития РФ от 26.10.2011 г. № 598 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 12.12.2011 № 22546) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 7.

63. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению

Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора: Приказ Минэкономразвития России от 20.07.2015 г. № 486 (ред. от 15.02.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

64. Об утверждении Земельного кодекса РСФСР: Закон РСФСР от 01.07.1970 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1970. – № 28. – Ст. 581.

65. Об утверждении индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых для определения необходимости проведения внеплановых проверок при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами государственного земельного надзор: Приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 г. № 7а (зарегистрировано в Минюсте России 12.04.2018 № 50730) [Электронный ресурс] // Официальное опубликование правовых актов: [сайт]. – Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=10&nd=102469954&bpa=cd000000&bpas=cd000000&intelsearch=8-%D4%C7 (дата обращения: 01.08.2026).

66. Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков: Приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 г. № 540 (ред. от 04.02.2019) (зарегистрирован в Минюсте России 08.09.2014 № 33995) // СПС «КонсультантПлюс».

67. Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков: Приказ Росреестра от 10.11.2020 г. № П/0412 (ред. от 23.06.2022) (зарегистрирован в Минюсте России 15.12.2020 № 61482) [Электронный ресурс] // Официальное опубликование правовых актов: [сайт]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012160040> (дата обращения: 01.08.2026).

68. Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 13.12.1968 г. № 3401-VII // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1968. – № 51. – Ст. 485.

69. Об утверждении перечня должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, имеющих право составлять

протоколы об административных правонарушениях, и о признании утратившими силу некоторых приказов Минэкономразвития России: Приказ Минэкономразвития России от 25.09.2017 г. № 478 (зарегистрирован в Минюсте России 14.12.2017 № 49245) // СПС «КонсультантПлюс».

70. Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: Постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 г. № 1 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 2. – Ст. 514.

71. Об утверждении Положения о Государственном комитете РСФСР по земельной реформе и его органах на местах: Постановление Совета Министров РСФСР от 11.06.1991 г. № 320 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901607286> (дата обращения: 01.09.2023).

72. Об утверждении Положения о Комитете по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 26.05.1992 г. № 346 // СПС «КонсультантПлюс».

73. Об утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству: Постановление Правительства Российской Федерации от 02.02.1993 г. № 91 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 6. – Ст. 488.

74. Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования город Краснодар: Решение городской Думы Краснодара от 16.07.2009 г. № 58 п.28 (ред. от 29.01.2026) // Краснодарские известия. – 2009. – № 129.

75. Об утверждении Положения о региональном государственном экологическом контроле (надзоре) (вместе с Перечнем индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых при осуществлении государственного экологического контроля (надзора)): Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 23.12.2021 г. № 970 [Электронный ресурс] // Официальное опубликование правовых актов: [сайт]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2300202112290028> (дата обращения: 01.08.2026).

76. Об утверждении Порядка осуществления муниципального земельного контроля на территории Московской области: Постановление правительства Московской области от 24.12.2021 г. № 1439/44 О признании утратившим силу постановления Правительства Московской области от 26.05.2016 г. № 400/17 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/> (дата обращения: 01.08.2026).

77. Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 года № 1515 (ред. от 28.11.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 1 (ч. II). – Ст. 298.

78. Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 г. № 489 (ред. от 08.09.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 28. – Ст. 3706.

79. Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений: Постановление Правительства Российской Федерации от 18.03.2015 г. № 251 (ред. от 19.06.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 13. – Ст. 1937.

80. Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), применяемого при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора: Приказ Росреестра от 22.11.2017 г. № П/0530 (зарегистрирован в Минюсте России 16.01.2018 № 49639) [Электронный ресурс] // Официальное опубликование правовых актов: [сайт]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102033239&backlink=1&nd=102460310&rdk=> (дата обращения: 01.09.2023).

81. Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 15.12.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

82. Общие начала землепользования и землеустройства: Постановление ЦИК СССР от 15.12.1928 г. // Собрание законодательства СССР. – 1928. – № 69. – Ст. 642.

83. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле от 28.02.1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1990. – № 10. – Ст. 129.

84. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (приняты ВС СССР 23.10.1980 г. № 3145-X) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1980. – №44. – Ст. 909.

85. Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель: Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.1992 г. № 594 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1992. – № 8.

86. Распоряжение Росреестра № Р/0246 от 30.06.2023 «О результатах обобщения правоприменительной практики осуществления в 2022 году Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии федерального государственного контроля (надзора)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennyy-nadzor/obzor-obobshcheniya-i-analiza-pravoprimenitelnoy-praktiki-pri-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kont/?sphrase_id=1908895 (дата обращения 01.08.2026).

87. Решение Красноярского городского совета депутатов от 14.04.2021 г. № 13-188 (в ред. Решения Красноярского городского Совета депутатов от 15.06.2022 г. № 17-249) [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/> (дата обращения 01.09.2023).

88. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 29.12.2025) // Парламентская газета. – 2002. – № 2-5.

89. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 10.06.2026) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

Диссертации и авторефераты диссертаций

90. Аверьянова, Н.Н. Земля как основа жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Аверьянова Наталья Николаевна. – Пенза, 2020. – 54 с.

91. Ашиткова, Т.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Ашиткова Татьяна Васильевна. – М., 2008. – 30 с.

92. Бутылина, Е.В. Земельный надзор и контроль: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Бутылина Екатерина Вячеславовна. – М., 2015. – 204 с.

93. Беляев, В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности (вопросы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Беляев Валерий Петрович. – Саратов. – 2006. – 436 с.

94. Заславская, Н.М. Правовое регулирование государственного экологического контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Заславская Надежда Михайловна. – М., 2010. – 23 с.

95. Зырянов, С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Зырянов Сергей Михайлович. – М., 2010. – 55 с.

96. Карпова, Е.С. Административная ответственность за земельные правонарушения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Карпова Екатерина Сергеевна. – Воронеж, 2017. – 241 с.

97. Мартынов, А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового

регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Мартынов Алексей Владимирович. – Воронеж, 2010. – 56 с.

Судебная и правоприменительная практика

98. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда от 02.06.2004 г. № 10 // Вестник ВАС Российской Федерации. – 2004. – № 8.

99. О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства: Постановление Пленума ВАС Российской Федерации от 24.03.2005 г.а № 11 // Вестник ВАС Российской Федерации. – 2005. – № 5.

100. Обзор практики Конституционного Суда Российской Федерации за первый квартал 2023 года // СПС «КонсультантПлюс».

101. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 (2017): Определение Президиума Верховного Суда Российской Федерации 27.12.2017 г. № 305-АД17-1484 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2018. – № 12.

102. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 09.08.2017 г. № 309-ЭС17-10211 по делу № А76-1066/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

103. Определение Верховного Суда РФ от 13.12.2018 г. № 308-ЭС18-20515 по делу № А32-29126/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

104. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М.Г. Анциновой: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.10.2020 г. № 42-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 43. – Ст. 6884.

105. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26.02.2018 г. № Ф07-347/2018 по делу № А56-32738/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

106. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 23.12.2016 г. по делу № А63-15371/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

107. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 31.08.2023 г. № Ф08-3068/2023 по делу № А32-46910/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

108. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 11.06.2020 г. № Ф09-3062/20 по делу № А07-3252/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

109. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 28.10.2020 г. № Ф10-3935/2020 по делу № А83-17202/2019: Требование: Об отмене постановления о привлечении к ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ за использование земельного участка не по целевому назначению // СПС «КонсультантПлюс».

110. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 11.01.2011 г. № 11-АД10-19. Судебные акты по делу о привлечении к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ // СПС «КонсультантПлюс».

111. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 14.03.2006 г. № 29-ад06-1 // СПС «КонсультантПлюс».

112. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 20.09.2019 г. № 11-АД19-27: Требование: Об отмене актов о привлечении к ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с видом его разрешенного использования // СПС «КонсультантПлюс».

113. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 21.02.2018 г. № 41-АД18-5: Требование: Об отмене актов о привлечении к ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, за использование земельного участка не по целевому назначению // СПС «КонсультантПлюс».

114. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 24.02.2005 г. № 50-ад04-1 // СПС «КонсультантПлюс».

115. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 03.08.2018 г. по делу № 18-АД18-29 // СПС «КонсультантПлюс».

116. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 30.05.2016 г. по делу № 308-АД16-3007 // СПС «КонсультантПлюс».

117. Постановление Ленинградского УФАС России от 03.09.2020 г. по делу № 047/04/19.8-1766/2020: Нарушение: ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ (непредставление ходатайств, уведомлений, сведений в антимонопольный орган) // СПС «КонсультантПлюс».

118. Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 05.04.2021 по делу № А32-20517/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

119. Решение Ленинского районного суда города Ростова-на-Дону от 14.09.2016 г. № 12-322/2016 КоАП: ст. 8.8 ч. 1 // СПС «КонсультантПлюс».

120. Решение Октябрьского районного суда города Пензы от 10.10.2017 г. по делу № 12-489/2017: Требование: Об отмене актов о привлечении к административной ответственности по ст. 5.27.1 КоАП РФ (нарушение требований охраны труда). Решение: Производство по делу прекращено // СПС «КонсультантПлюс».

Научные монографии

121. Аверьянова, Н.Н. Конституционно-правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации: монография / Н.Н. Аверьянова; под ред. Г.Н. Комковой. – М.: Юстицинформ, 2017. – 264 с.

122. Алексеев, С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. / С.С. Алексеев; под ред. Л.А. Плеханова. – М.: Юридическая литература, 1989. – 286 с.

123. Горшенев, В.М. Контроль как правовая форма деятельности: монография / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М.: Юридическая литература, 1987. – 176 с.

124. Горшенев, В.М. Теория юридического процесса: монография / В.М. Горшенев. – Харьков: Вищ. школа, 1985. – 192 с.

125. Гулягин, А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / А.Ю. Гулягин, В.П. Рябцева. – М.: Юрист, 2012. – 144 с.

126. Зырянов, С.М. Государственный контроль (надзор): монография / С.М. Зырянов. – М.: Контракт, 2023. – 232 с.

127. Коршунова, О.Н. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография / О.Н. Коршунова, В.В. Лавров, Е.Л. Никитин [и др.]. – М.: РУСАЙНС, 2019. – 267 с.

128. Серков, П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография / П.П. Серков. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2012. – 480 с.

129. Якимов, А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография / А.Ю. Якимов. – М.: Проспект, 1999. – 200 с.

Учебная литература, комментарии законодательства

130. Агешкина, Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании (постатейный)» / Н.А. Агешкина, В.Ю. Коржов // СПС «КонсультантПлюс».

131. Алексеев, С.С. Общая теория права: учебник / С.С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009. – 219 с.

132. Андреев, Ю.Н. Соседские отношения в гражданском праве России: теория и практика / Ю.Н. Андреев. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2016. – 208 с.

133. Бахрах, Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. – 816 с.

134. Боголюбов, С.А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, О.А. Золотова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2017. – 830 с.
135. Бондарчук, Р.Ч. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1–10: Постатейный научно-практический комментарий / Р.Ч. Бондарчук, А.Б. Вержбицкий, В.А. Виноградов [и др.]; под общ. ред. Б.В. Россинского. – М.: Библиотечка «Российской газеты», 2014. – 800 с.
136. Волков, Г.А. Принципы земельного права / Г.А. Волков. – М.: Городец, 2005. – 333 с.
137. Волков, А.М. Административное право в вопросах и ответах: учеб. пособие / А.М. Волков. – М.: Проспект, 2018. – 144 с.
138. Гражданское право: учебник: в 2 т. / под. ред. Б.М. Гонгало. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2021. – 614 с.
139. Грачева, О.С. Особенности юридической ответственности за земельные правонарушения: учеб. пособие / О.С. Грачева, А.А. Романова; под ред. О.С. Грачевой. – М.: РУСАЙНС, 2019. – 48 с.
140. Грудцына, Л.Ю. Земля: справочник собственника и арендатора / Л.Ю. Грудцына, М.Н. Козлова. – М.: Юстицинформ, 2007. – 432 с.
141. Даев, В.Г. Основы теории прокурорского надзора / В.Г. Даев, М.Н. Марщунов. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. – С. 136.
142. Дубовик, О.Л. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».
143. Жеребцов, А.Н. История советской административно-правовой науки / А. Н. Жеребцов. – М.: Проспект, 2021. – 456 с.
144. Загряцков, М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве / М.Д. Загряцков. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Кооперативное издательство, 1925. – 244 с.
145. Казанцев, С.М. История царской прокуратуры / С. М. Казанцев. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1993. – 216 с.

146. Кобалевский, В.Л. Очерки советского административного права / В.Л. Кобалевский. – Харьков: Гос. изд-во Украины, 1924. – 258 с.
147. Лебедев, В.М. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: в 4 т. Особенная часть. Разделы VII–VIII (постатейный) / В.М. Лебедев. – М.: Юрайт, 2017. – 371 с.
148. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений / В.И. Ленин. – Т. 2. – С. 293.
149. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е. А. Суханов. – М.: Статут, 2011. – 958 с.
150. Салищева, Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Юридическая литература, 1964. – 158 с.
151. Салищева, Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Наука, 1970. – 180 с.
152. Салищева, Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Наука, 1970. – 18 с.
153. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. – 15-е изд., стер. – М.: Русский язык, 1984. – 309 с.
154. Сорокин, В.Д. Проблемы административного процесса / В.Д. Сорокин. – М.: Юридическая литература, 1968. – 142 с.
155. Старилов, Ю.Н. Общее административное право: учебник / Ю.Н. Старилов. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2007 – 382 с.
156. Турубинер, А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе / А.М. Турубинер. – М.: Изд-во Московского университета, 1958. – 331 с.

Научные статьи и иные публикации

157. Аверьянова, Н.Н. Земельный надзор как административно-правовое средство обеспечения рационального использования земель в России / Н. Н. Аверьянова // Административное право и процесс. – 2015. – № 3. – С. 46–48.

158. Аверьянова, Н.Н. Конституционная аксиология как фундаментальная основа формирования и развития природоресурсного законодательства / Н. Н. Аверьянова // Журнал российского права. – 2023. – № 8. – С. 5–16.

159. Агамагомедова, С.А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения / С.А. Агамагомедова // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – № 4. – С. 460–470.

160. Алексеев, В.А. Вопросы ответственности за самовольное строительство / В.А. Алексеев // Закон. – 2013. – № 11. – С. 113–118.

161. Аникеев, Ю.Б. Понятие вины юридических лиц в проектах КоАП РФ и судебной практике / Ю.Б. Аникеев // Административное право и процесс. – 2022. – № 8. – С. 54–57.

162. Анисимова, К.О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их разграничения / К.О. Анисимова // Научный вестник Крыма. – 2018. – № 4. – С. 2–8.

163. Ашиткова, Т.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о землепользовании / Т.В. Ашиткова // Российская юстиция. – 2016. – № 7. – С. 60–63.

164. Бабич, М.Е. Пробелы законодательства о курортах и перспективы введения курортного сбора в России / М.Е. Бабич // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2016. – № 11. – С. 96–105.

165. Багаутдинова, С.Р. Публичные и частные интересы в регулировании оборотоспособности земель в границах курортов / С.Р. Багаутдинова // Экологическое право. – 2017. – № 6. – С. 17–21.

166. Бахрах, Д.Н. Административное ведомство: понятие, правосубъектность / Д.Н. Бахрах // Правоведение. – 1979. – № 3. – С. 33–41.

167. Бахрах, Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы / Д.Н. Бахрах // Государство и право. – 1966. – № 12. – С. 10.

168. Болтанова, Е.С. Публично-правовые пределы использования земельного участка / Е.С. Болтанова // Экологическое право. – 2023. – № 2. – С. 2–5.
169. Браташова, Ю.А. Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях / Ю.А. Браташова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2018. – № 11. – С. 28–34.
170. Бутаева, Е. Государственное регулирование охраны труда: риск-ориентированный подход / Е. Бутаева // Трудовое право. – 2017. – № 1. – С. 95–112.
171. Винокуров, А.Ю. Государственный земельный надзор: проблемы правового регулирования / А.Ю. Винокуров // Правовые вопросы недвижимости. – 2013. – № 1. – С. 2–4.
172. Вишняков, В.Г. Административная реформа: 15 лет поисков концепции / В.Г. Вишняков // Законодательство и экономика. – 2011. – № 7. – С. 6–17.
173. Волков, А.М. Публичное администрирование: вопросы надзора и контроля / А.М. Волков // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 738–743.
174. Волков, Г.А. Основные начала земельного права / Г.А. Волков // Экологическое право. – 2022. – № 1. – С. 10–16.
175. Волков, Г.А. Правовые проблемы разграничения земель на категории по целевому назначению / Г.А. Волков // Экологическое право. – 2005. – № 2. – С. 29–33.
176. Волков, Г.А. Проблемы совершенствования земельного законодательства / Г.А. Волков // Экологическое право. – 2012. – № 1. – С. 25–28.
177. Воронов, А.М. Вопросы теории административной юрисдикции в налоговой сфере / А.М. Воронов, К.Р. Аветисян // Финансовое право. – 2011. – № 6. – С. 23–27.
178. Галиновская, Е.А. О направлениях совершенствования установления категорий и разрешенного использования земель / Е.А. Галиновская // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2012. – № 10. – С. 78–81.

179. Гряда, Э.А. Приобретение права частной собственности на земельные участки курортных населенных пунктов: дозволения и запреты / Э.А. Гряда // Экологическое право. – 2017. – № 6. – С. 9–12.

180. Данилов, Е.О. О необходимости совершенствования правового обеспечения государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности / Е.О. Данилов // Административное право и процесс. – 2020. – № 5. – С. 32–35.

181. Денисенко, В.В. КоАП РФ: Оценка проблемных моментов / В.В. Денисенко // Актуальные вопросы публичного права. – 2012. – № 8. – С. 21–36.

182. Дехтярь, И.Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы / И.Н. Дехтярь // Административное право и процесс. – 2020. – № 3. – С. 54–56.

183. Докучаева, В.Ю. Административно-правовая охрана земельных отношений в России и на Украине: сравнительно-правовой анализ / В.Ю. Докучаева // Lex russica. – 2017. – № 12. – С. 158–166.

184. Евдокимов, А.С. Система профилактических мероприятий, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора): оценка регулирующего воздействия / А.С. Евдокимов, П.П. Сергун // Административное право и процесс. – 2023. – № 7. – С. 53–59.

185. Ерохина, Т.В. Некоторые особенности правового положения индивидуального предпринимателя / Т.В. Ерохина, З.М. Казаросян // Право и экономика. – 2016. – № 4. – С. 29–33.

186. Ефремова, Т.А. Развитие предпроверочного анализа при планировании выездных налоговых проверок в контексте риск-ориентированного подхода / Т.А. Ерохина // Налоги. – 2015. – № 4. – С. 14–18.

187. Жеребцов, А.Н. Дифференциация административной ответственности: понятие, критерии, значение / А.Н. Жеребцов, А.Н. Вертинская // Современное право. – 2018. – № 9. – С. 24–29.

188. Жеребцов, А.Н. Построение административно-правовых санкций в Кодексе РФ об административных правонарушениях: от усмотрения к формированию научно обоснованной концепции / А.Н. Жеребцов, А. В. Вербицкий // Современное право. – 2018. – № 5. – С. 23–30.

189. Заславская, Н.М. Правовой статус должностных лиц органов государственного экологического контроля / Н.М. Заславская // Экологическое право. – 2011. – № 3. – С. 2–7.

190. Заславская, Н.М. Риск-ориентированный подход в государственном экологическом управлении: правовые основы / Н.М. Заславская // Экологическое право. – 2022. – № 4. – С. 3–9.

191. Землякова, Г.Л. Проблемы деэкологизации земельного законодательства / Г.Л. Землякова // Экологическое право. – 2011. – № 2. – С. 15–20.

192. Землякова, Г.Л. Проблемы правового регулирования изменения видов разрешенного использования земельных участков в условиях отмены деления земель на категории / Г.Л. Землякова // Экологическое право. – 2021. – № 1. – С. 28–34.

193. Зубарев, С.М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении / С.М. Зубарев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 10. – С. 31–36.

194. Зубарев, С.М. Процессуальная природа контроля и надзора / С.М. Зубарев // Административное право и процесс. – 2016. – № 2. – С. 10–14.

195. Зыкин, Б.В. Административная ответственность индивидуальных предпринимателей / Б.В. Зыкин, Е.В. Зыкина // Административное право и процесс. – 2019. – № 7. – С. 47–49.

196. Зырянов, С.М. Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа / С.М. Зырянов // Журнал российского права. – 2019. – № 9. – С. 100–110.

197. Зырянов, С.М. О правовой природе проверочных листов, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора) / С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова // Административное право и процесс. – 2019. – № 4. – С. 22–27.

198. Иконицкая, И.А. Земельные споры в СССР и их классификация / И.А. Иконицкая // Советское государство и право. – 1968. – № 9. – С. 131–135.

199. Карпова, Е.С. Земельное правонарушение как основание применения административной ответственности / Е.С. Карпова // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 63–67.

200. Кизилов, В.В. Проблемы правоприменения статьи 2.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации в отношении индивидуального предпринимателя / В.В. Кизилов // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – № 6. – С. 321–323.

201. Кирилловых, А.А. Риск-ориентированный подход и разграничение полномочий в сфере надзора за объектами НВОС: проблемы практической реализации / А.А. Кирилловых // Право и экономика. – 2017. – № 7(353). – С. 12–17.

202. Кирюхин, В.В. Проблемы применения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при производстве по делам об административных правонарушениях и пути их законодательного регулирования / В.В. Кирюхин, А.М. Сокол // Административное право и процесс. – 2019. – № 4. – С. 50–53.

203. Кисин, В.Р. Состояние и перспективы правового регулирования возбуждения дела об административном правонарушении / В.Р. Кисин, Ю.И. Попугаев // Российская юстиция. – 2016. – № 7. – С. 55–59.

204. Кисин, В.Р. Специальные субъекты административных правонарушений, подлежащие ответственности как должностные лица / В.Р. Кисин, Г.Х. Хадисов // Административное право и процесс. – 2023. – № 3. – С. 50–54.

205. Кисин, В.Р. Субъект административного правонарушения и субъект административной ответственности: сходство и различие / В.Р. Кисин // Административное право и процесс. – 2019. – № 6. – С. 13–18.

206. Кисин, В.Р. Этапы реализации административной ответственности и проблемы их правового регулирования / В.Р. Кисин, Ю.И. Попугаев // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 25–32.

207. Козлова, Е.Б. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля (концептуальные основы) / Е.Б. Козлова // Семейное и жилищное право. – 2017. – № 1. – С. 25–29.

208. Колбасов, О.С. Советское законодательство об охране природы за 40 лет / О. С. Колбасов // Известия высших учебных заведений. Сер.: Правоведение. – 1958. – № 1. – С. 102–131.

209. Комягин, Д.Л. Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель / Д.Л. Комягин // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 10. – С. 56–63.

210. Кораблина, О.В. Актуальные проблемы применения мер дисциплинарной ответственности / О.В. Кораблина // Трудовое право в России и за рубежом. – 2023. – № 3. – С. 35–37.

211. Косицин, И.А. Административная ответственность за несвоевременное предоставление статистических данных в таможенный орган / И.А. Косицин, Л.А. Косицина, Н.В. Сазанова // Административное право и процесс. – 2022. – № 9. – С. 50–54.

212. Костенко, Е.А. Проблемы определения объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.8 КоАП РФ / Е.А. Костенко // Юридическая наука. – 2018. – №4. – С. 80–86.

213. Краснова, С.А. Возмещение экологического вреда: взгляд сквозь призму деликтного права / С.А. Краснова // Хозяйство и право. – 2023. – № 5. – С. 97–109.

214. Крассов, О.И. Разрешенное использование и конкретное целевое назначение земельного участка / О.И. Крассов // Экологическое право. – 2012. – № 2. – С. 99–108.

215. Кузнецов, Д.В. Ограничения оборота земельных участков в курортных населенных пунктах / Д.В. Кузнецов // Экологическое право. – 2011. – № 4. – С. 31–37.

216. Кузьмин, И.А. Специфика публично-правовой ответственности / И.А. Кузьмин // Lex russica. – 2017. – № 6. – С. 39–50.

217. Кутузова, А.С. Теоретическое обоснование разграничения контрольных и надзорных функций в деятельности государственных органов (на примере Банка России и Федеральной налоговой службы Российской Федерации) / А.С. Кутузова // Налоги. – 2008. – № 5. – С. 20–24.

218. Лазарева, Т.А. Государственное регулирование предпринимательской деятельности регистратора на рынке ценных бумаг / Т.А. Лазарева // Предпринимательское право. – 2008. – № 1. – С. 35–39

219. Липски, С.А. Зонирование территорий как механизм обеспечения целевого использования земель / С.А. Липски // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2013. – № 6 (41). – С. 59–64.

220. Лупарев, Е.Б. Проблемы формальной систематизации административной ответственности в сфере медицинской деятельности в Российской Федерации и экономическая подоплека вопроса / Е.Б. Лупарев, Е.В. Епифанова // Административное право и процесс. – 2019. – № 11. – С. 37–40.

221. Майоров, В.И. Анализ основных изменений законодательства о контрольно-надзорной деятельности / В.И. Майоров, Е.С. Изюмова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 6. – С. 7–11.

222. Макарейко, Н.В. Административная ответственность в системе юридической ответственности / Н.В. Макарейко // Административное право и процесс. – 2019. – № 12. – С. 5–11.

223. Макаренко, М.А. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства в 60-70-х годах XX века / М.А. Макаренко, Д.В. Якунин // История государства и права. – 2009. – № 2. – С. 35–38.

224. Малько, А.В. Правовые режимы в российском законодательстве / А.В. Малько, О.С. Родионов // Журнал российского права. – 2001. – № 9. – С. 19–26.

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

226. Матузов, Н.И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / Н.И. Матузов, В.В. Малько // Известия вузов. – Правоведение. – 1996. – № 4. – С. 16–29.

227. Мисник, Г.А. Возмещение вреда, причиненного земельным правонарушением / Г.А. Мисник, Л.Н. Бабенко // Экологическое право. – 2011. – № 1. – С. 19–24.

228. Мисник, Н.Н. О месте норм, регулирующих принудительное прекращение вещных прав на земельные участки, в системе законодательства / Н.Н. Мисник // Правовые вопросы недвижимости. – 2006. – № 2. – С. 25–27.

229. Мочиевский, С.В. Проблемы осуществления контрольно-надзорной деятельности в условиях пандемии COVID-19 и возможные пути решения (на примере федерального государственного пожарного надзора в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре) / С.В. Мочиевский, Н.Ю. Акинина, В.Ф. Анисимов, В.В. Гриб // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 12. – С. 3–7.

230. Нарышева, Н.Г. Переход от деления земель по целевому назначению на категории к территориальному зонированию: за и против / Н.Г. Нарышева // Экологическое право. – 2015. – № 5. – С. 42–49.

231. Нарышева, Н.Г. Юридическое значение деления земель на категории по целевому назначению / Н.Г. Нарышева // Экологическое право. – 2015. – № 6. – С. 12–18.

232. Нестеров, В.М. Административная ответственность юридических лиц в свете обоснованности и справедливости / В.М. Нестеров // Административное право и процесс. – 2021. – № 12. – С. 39–42.

233. Никонова, Ю.Ш. Процессуальная форма государственного контроля (надзора) / Ю.Ш. Никонова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2018. – № 10. – С. 52–59.

234. Никонова, Ю.Ш. Формы и методы государственного контроля (надзора) / Ю.Ш. Никонова // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2017. – № 3(41). – С. 202–209.

235. Ноздрачев, А.Ф. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова // Журнал российского права. – 2017. – № 9. – С. 34–46.

236. Переседов, А.М. Институт превенции в законодательстве о контроле (надзоре) / А.М. Переседов // Административное право и процесс. – 2021. – № 12. – С. 51–54.

237. Пресняков, М.В. Принцип неотвратимости как необходимое условие эффективности дисциплинарной ответственности на государственной службе и в трудовых отношениях / М.В. Пресняков // Современное право. – 2022. – № 5. – С. 56–66.

238. Равнюшкин, А.В. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного надзора (контроля), осуществляемого территориальными органами МВД России: вопрос расширения сферы его применения / А.В. Равнюшкин // Административное право и процесс. – 2018. – № 11. – С. 20–24.

239. Ревнов, Б.А. К вопросу о разграничении административной ответственности юридического лица и должностного лица / Б.А. Ревнов // Юридическая мысль. – 2016. – № 2. – С. 88–93.

240. Романова, О.А. Проблемы правового регулирования земельно-имущественных отношений на территориях российских курортов / О.А. Ревнов // Lex russica. – 2019. – № 5. – С. 148–160.

241. Россинский, Б.В. Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности / Б.В. Россинский // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 38–42.

242. Рыженков, А.Я. О некоторых теоретических проблемах управления земельным фондом / А.Я. Рыженков // Российская юстиция. – 2012. – № 10. – С. 15–20.

243. Савочкина, Д.О. Тенденции развития института административной ответственности в отношении физических лиц как субъектов административных правонарушений / Д.О. Савочкина, О.Н. Кудовба // Административное право и процесс. – 2022. – № 6. – С. 50–52.

244. Селезнев, В.А. О спорадичности применения отдельных норм Особенной части КоАП РФ об административной ответственности юридических лиц / В.А. Селезнев // Журнал российского права. – 2019. – № 6. – С. 137–150.

245. Сидоренко, Э.Л. Административная преюдиция в уголовном праве: проблемы правоприменения / Э.Л. Сидоренко // Журнал российского права. – 2016. – № 6. – С. 125–133.

246. Соловей, Ю.П. Рецензия на монографию П.П. Серкова «Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы» / Ю.П. Соловей // Административное право и процесс. – 2013. – № 3. – С. 72–80.

247. Степенко, В.Е. Правовая природа государственной функции контроля (надзора) в сфере миграции: ее формирование и развитие в Российской Федерации / В.Е. Степенко, В.С. Пацевич // Административное право и процесс. – 2022. – № 5. – С. 50–54.

248. Токарева, М.В. Некоторые проблемы реализации принципа равенства в гражданско-правовом регулировании взаимной ответственности государства и личности / М.В. Токарева // Гражданское право. – 2011. – № 3. – С. 12–16.

249. Уманская, В.П. Проблемы законодательного определения полномочий федеральных служб в сфере контроля и надзора // Административное право. Теория и современность: сб. науч. тр. / В.П. Уманская. – М.: Проспект, 2006. – 89 с.

250. Федотова, Ю.Г. Спорные вопросы определения объекта административных правонарушений в области дорожного движения (посвящается юбилею профессора Владимира Ивановича Майорова) / Ю.Г. Федотова // Транспортное право. – 2020. – № 2. – С. 18–22.

251. Хлобыстин, С.И. Особенности применения проверочных листов при проведении мероприятий по надзору в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций / С.И. Хлобыстин, А.В. Осипов // Технологии гражданской безопасности. – 2020. – Т. 17, № 4 (66). – С. 84–88.

252. Шергин, А.П. Процессуальная составляющая правового регулирования административной ответственности / А. П. Шергин // Административное право и процесс. – 2010. – № 3. – С. 3–7.

253. Шобухин, В.Ю. Тенденции развития прокуратуры России в период 1722–1864 гг. / В.Ю. Шобухин // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 79–86.

ПРИЛОЖЕНИЯ

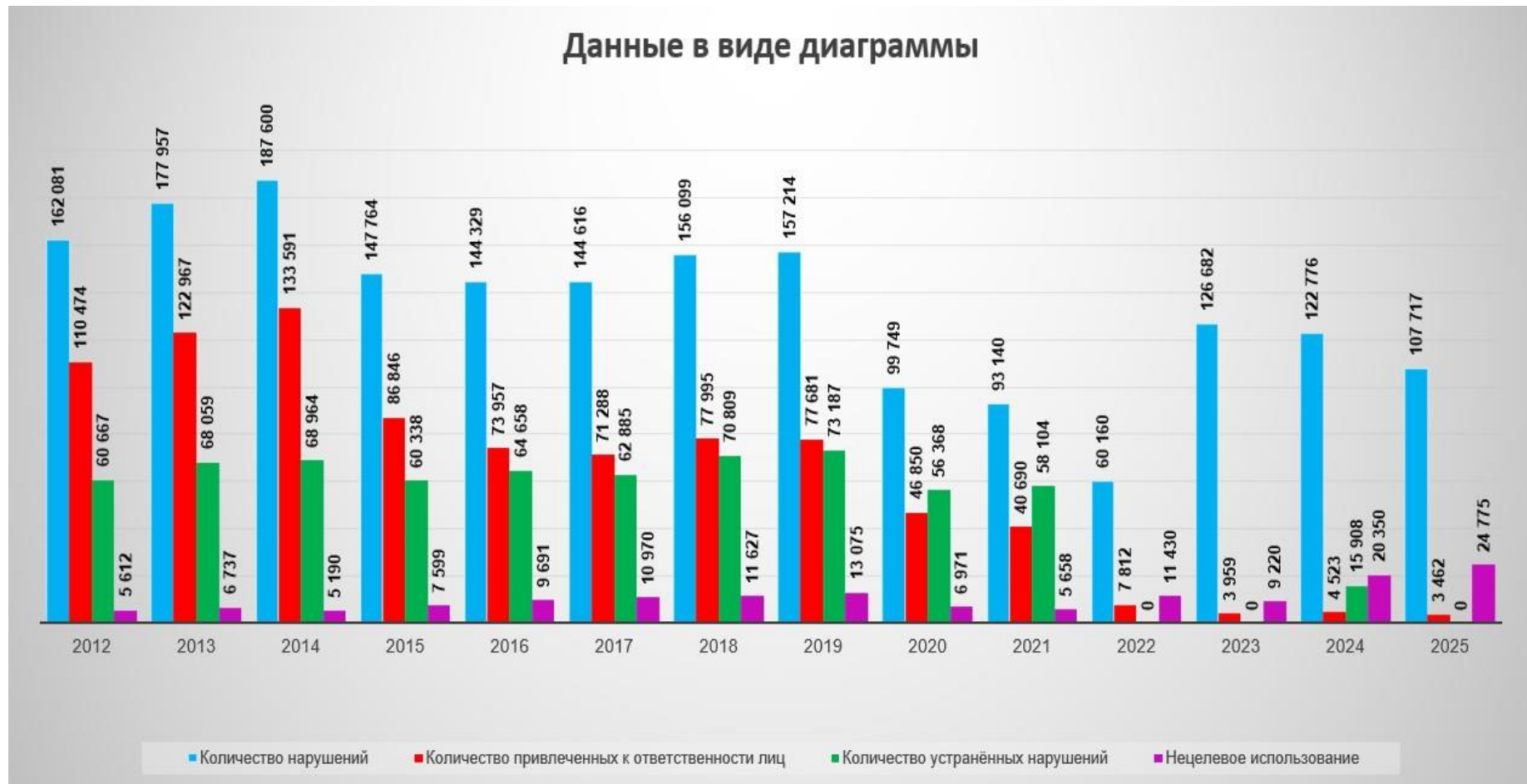
Таблица 1 – Данные государственных (национальных) докладов о состоянии и использовании земель в Российской Федерации за период с 2012 по 2025 год

Год	Количество выявленных по результатам государственного земельного надзора нарушений	Количество привлеченных к административной ответственности лиц	Количество устранённых нарушений	В том числе выявленных нарушений целевого использования земельных участков
2012	162 081	110 474	60 667	5 612
2013	177 957	122 967	68 059	6 737
2014	187 600	133 591	68 964	5 190
2015	147 764	86 846	60 338	7 599
2016	144 329	73 957	64 658	9 691
2017	144 616	71 288	62 885	10 970
2018	156 099	77 995	70 809	11 627
2019	157 214	77 681	73 187	13 075
2020	99 749	46 850	56 368	6 971
2021	93 140	40 690	58 104	5 658
2022	60 160	7 812	—	11 430
2023	126 682	3 959	—	9 220
2024	122 776	4 523	15 908	20 350
2025	107 717	3 462	—	24 775

Таблица 2 – Динамика отдельных параметров государственного земельного надзора, позволяющих оценивать его эффективность



Таблица 3 – Ежегодная диаграмма отдельных параметров государственного земельного надзора, позволяющих оценить их соотношение и эффективность



ВЫВОДЫ

Данные, приведенные в таблицах, позволяют сделать основные выводы.

1. Динамика нарушений, выявленных по отношению к динамике привлеченных к административной ответственности, в среднем за 14 лет составляет 48%.
2. Динамика устранения нарушений по отношению к выявленным в среднем составляет 37%.
3. Динамика нарушений режима целевого использования земельных участков с каждым годом увеличивается (на графике с 2012 по 2025 г. динамика в сторону увеличения более чем в 2 раза).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Государственные доклады

1. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 году / Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.08.2026).
2. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2013 году / Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.08.2026).

3. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году / Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения 01.08.2026).

4. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году / Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.08.2026).

5. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2016 году / Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.08.2026).

6. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2017 году / Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.08.2026).

7. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 году / Министерство экономического

развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.08.2026).

8. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 году / Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.08.2026).

9. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2020 году / Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.08.2026).

10. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 году / Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.08.2026).

11. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 году / Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.08.2026).

12. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2023 году / Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.08.2026).

13. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2024 году / Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.08.2026).

14. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2025 году / Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.09.2026).

Нормативные правовые акты

14. Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил

подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 г. № 438 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.08.2026).

15. Постановление Правительства РФ от 30.11.2020 г. № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.08.2026).