

Министерство образования и науки РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
Пензенский государственный университет
архитектуры и строительства

КАФЕДРА «Землеустройство и геодезия»

«Согласовано»

Зам. нач. отдела «Государственный
земельный надзор» Управления

Росреестра по Пензенской области

_____ Павлов А. А.

(подпись)

«___» _____ 2017 г.

«Утверждаю»

Зав. кафедрой

_____ Хаметов Т. И.

(подпись)

«___» _____ 2017 г.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЕ НА ТЕМУ:

**«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР В СИСТЕМЕ
УПРАВЛЕНИЯ ОБЪЕКТАМИ НЕДВИЖИМОСТИ НА ПРИМЕРЕ
ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ (В ФОРМЕ НИР)»**

**Автор выпускной
квалификационной работы**

_____ *подпись*

А.О. Косматова
инициалы, фамилия

Обозначение ВКР – 2069059 – 21.03.02 – 130470 – 2017

Группа ЗиК – 42

Направление 21.03.02 «Землеустройство и кадастры»

номер, наименование

**Руководитель выпускной
квалификационной работы**

_____ *подпись, дата*

к. э. н., доц. Е. С. Денисова
Степень, должность, Фамилия И. О.

Консультанты по разделам

Экономика

наименование раздела

_____ *подпись, дата*

д. э. н., проф. Хаметов Т. И.

Степень, должность, Фамилия И. О.

Право

наименование раздела

_____ *подпись, дата*

к. э. н., доц. Денисова Е.С.

Степень, должность, Фамилия И. О.

Нормоконтроль

наименование раздела

_____ *подпись, дата*

ст. преп. Солодков Н. Н.

Степень, должность, Фамилия И. О.

Пенза 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1 ОБЗОР НАУЧНОЙ И ПРАКТИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	5
1.1 Основные понятия и содержание системы управления объектами недвижимости.....	5
1.2 Основные понятия, содержание и история государственного земельного надзора.....	26
1.3 Нормативно-правовые основы государственного земельного надзора.....	40
ГЛАВА 2 ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕРРИТОРИИ ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ.....	44
2.1 Географическое положение Пензенской области.....	44
2.2 Климатические условия Пензенской области	45
2.3 Рельеф территории Пензенской области.....	47
2.4 Гидрография Пензенской области.....	49
2.5 Распределение земель Пензенской области по категориям.....	51
2.6 Техничко-экономические показатели Пензенской области	56
ГЛАВА 3 НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА.....	58
3.1 Виды нарушений земельного законодательства.....	58
3.2 Порядок осуществления земельного надзора.....	58
3.3 Подготовка акта проверки соблюдения земельного законодательства.....	63
3.4 Ответственность за нарушения земельного законодательства.....	66
ГЛАВА 4 АНАЛИЗ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ЗЕМЕЛЬ ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ.....	70
ГЛАВА 5 ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА.....	78
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	82
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	85
ПРИЛОЖЕНИЯ	

ВВЕДЕНИЕ

Управление земельными ресурсами, входящими в систему объектов недвижимости, и земельно-имущественными отношениями является одной из государственных функций, на качество выполнения которой большое внимание обращает государство. С другой стороны, эффективное управление, грамотное распоряжение и рациональное использование земель невозможно без строгого соблюдения земельного законодательства и контроля за его соблюдением. В любых общественных отношениях имеют место нарушения общепринятых норм поведения, законов, конфликты интересов различных участников таких отношений.

Данная выпускная квалификационная работа посвящена исследованию развития теоретических, нормативно-правовых, организационных аспектов государственного земельного надзора в сфере использования и охраны земель, как объекта недвижимости, на территории Пензенской области.

Объектом выпускной квалификационной работы являются все земли, находящиеся на территории Пензенской области.

Предметом выпускной квалификационной работы является проведение проверок соблюдения земельного законодательства на территории Пензенской области.

Целями выпускной квалификационной работы являются:

- 1) Анализ роли государственного земельного надзора в системе управления объектами недвижимости на территории Пензенской области;
- 2) Разработка практических рекомендаций и предложений по основным направлениям совершенствования организации государственного земельного надзора.

Для достижения поставленных целей необходимо решение следующих задач:

1. Раскрыть теоретические основы системы управления объектами недвижимости и государственного земельного надзора;

2. Найти нормативно-правовые акты, где содержится информация о государственном земельном надзоре на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

3. Провести анализ использования земельного фонда и природных ресурсов на территории Пензенской области;

4. Рассмотреть основные этапы проведения государственного земельного надзора;

5. Проанализировать проведение государственного надзора за использованием и охраной земель Пензенской области;

6. Выявить экономическую эффективность ведения государственного земельного надзора;

7. Сформулировать выводы и предложения по анализируемому объекту.

В основу исследования легли научные публикации, нормативно-правовые акты, официальные данные о мероприятиях государственного земельного надзора, взятые в отделе государственного земельного надзора Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пензенской области.

ГЛАВА 1 ОБЗОР НАУЧНОЙ И ПРАКТИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1.1 Основные понятия и содержание системы управления объектами недвижимости

Земельные отношения органически связаны с политической и социально-экономической системой государства.

Земельные отношения – общественные отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, гражданами по поводу владения, пользования и распоряжения землями, а также по поводу государственного управления земельными ресурсами.

Земельные отношения включают в себя следующие важнейшие элементы:

- формы собственности на землю (частная, государственная, муниципальная и иные);
- отношения хозяйственного использования земли;
- формы управления земельными ресурсами (система политических, социально-экономических, правовых и административных мер, направленных на организацию их использования);
- способы и методы регулирования земельных отношений.

Земельно-имущественные отношения заключаются в правильном использовании природных ресурсов, которые в юридическом поле считаются недвижимостью[28].

В различных литературных источниках встречаются понятия «земельный участок» и «здания, строения, сооружения», которые долгое время рассматривались в России отдельно друг от друга, отдельно велся их учет и предоставление сведений о них. Такой подход и разрозненные информационные системы осложняли процесс управления земельно-имущественным комплексом. Постепенно осуществлялся переход к пониманию объекта недвижимого имущества как комплекса земельного участка и расположенных на нем объектов градостроительной деятельности. Впервые это было закреплено в Гражданском Кодексе Российской Федерации, согласно которому к недвижимым вещам

(недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. К недвижимым вещам относятся также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания. Законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество. Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», почти все статьи которого (кроме ст. 31.1.) утратили силу с 1 января 2017 года, закрепил подход к пониманию недвижимого имущества: недвижимое имущество (недвижимость) – земельные участки, участки недр и все объекты, которые связаны с землей так, что их перемещение без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, жилые и нежилые помещения, предприятия как имущественные комплексы [8, 27].

Одной из составных частей объекта недвижимости является земля (земельный участок). Привязанность к земле создает главную определенность объекта недвижимости. Описание любого объекта недвижимости должно включать в себя его связь с землей

Под объектом недвижимости понимается, во-первых, предприятие в целом как имущественный комплекс, а во-вторых земельный участок, неотъемлемой частью которого могут быть:

- здание (сооружение);
- обособленные водные объекты;
- многолетние насаждения;
- инженерные сооружения и сети;
- элементы хозяйственного, транспортного и инженерного обеспечения.

Для эффективного использования земельных участков, получения наибольшей экономической и социальной выгоды как для государства, так и для

людей, важно проводить мероприятия по управлению этими земельными участками как объектами недвижимости.

Для управления объектами недвижимости существуют несколько методов – системы способов и приемов воздействия субъектов управления на объект управления для достижения определенных результатов:

1) экономические – основаны на социально-экономических законах и закономерностях развития объективного мира. Использование этих методов основано на системе экономических интересов личности, организации, общества, государства;

2) организационно-распорядительные (административные) – основаны на правах и ответственности людей на всех уровнях хозяйствования и управления;

3) социально-психологические – основаны на формировании и развитии общественного мнения относительно общественно и индивидуально значимых нравственных ценностей[28].

К основным методам государственного управления земельными ресурсами относятся землеустройство, государственный кадастр недвижимости, мониторинг земель и государственный земельный надзор [9, 10].

Все перечисленные методы управления взаимосвязаны и образуют единую систему.

Результатами использования такой системы методов управления земельными ресурсами является повышение кадастровой стоимости земельных участков, а за этим и повышение налогооблагаемой базы, вовлечение неиспользуемых сельскохозяйственных земель в оборот, получение более полной информации об объекте недвижимости и т.д.

Так, например, для того чтобы земельные ресурсы использовались должным образом в каждом районе следовало бы сформировать отделы при управлениях сельского хозяйства и возложить на них функции контроля, учета и оценки надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения. Эти структуры могли бы не только выполнять надзорные функции, но и проводить мониторинг качественного и количественного состава земельных угодий.

Собранные материалы необходимы для принятия правильных управленческих решений в области использования земель на уровне субъекта Российской Федерации, муниципального района, сельского поселения.

Комплекс мер, связанных с повышением эффективности использования земельных ресурсов, в своих трудах на протяжении многих лет предлагали такие современные ученые, как С.Н. Волков, Н.В. Комов, В.Н. Хлыстун, А.А. Варламов, П.Ф. Лойко, В.В. Вершинин, С.А. Гальченко, А.Л. Желясков [23].

Так, С.Н. Волков по данному вопросу пишет: «...Рациональные организация и размещение сельскохозяйственного производства в объединениях тесно связаны с правильным решением вопросов использования земли. Создание системы специализированных хозяйств и промышленных предприятий в рамках объединений и необходимость комплексного и взаимосвязанного решения вопросов территориальной организации производства с учетом развития и дальнейшего совершенствования межхозяйственных связей и кооперации» [20].

С.А. Гальченко в своей диссертации видит прямую зависимость результативного использования земельных ресурсов от эффективной системы сбора и хранения информации и применения ее в рациональном управлении территорией органами государственной власти: «...Органы управления регионов в современных условиях должны управлять территориями на основе системы учета, анализа и оценки земельных ресурсов. На эффективность управленческого решения оказывают влияние следующие факторы: экономическая стабильность в обществе и регионе; общее состояние законодательной базы; информационное обеспечение; период времени управления; форс-мажорные обстоятельства» [21].

Информация, содержащаяся в базе современного государственного кадастрового учета, не позволяет осуществлять целесообразное прогнозирование и результативное планирование дальнейшего использования и развития земель, так как для этих мероприятий информационная база должна быть актуальной и адекватно отражать современное состояние этих земель. Следовательно, все данные о количественном и качественном состоянии земель должны быть

достоверными, «жизненными», оформленными в определенных отчетных формах и общедоступными [31].

Для получения высоких результатов от использования методов существуют различные виды управления земельными ресурсами.

Государственное управление может быть подразделено на общее и ведомственное (отраслевое) управление.

Общее государственное управление осуществляется государственными органами общей и специальной компетенции и имеет территориальный характер. Оно распространяется на все земли в пределах определенной территории (РФ в целом, области, административные районы, города) независимо от категории земель и субъектов права на земельный участок.

Ведомственное (отраслевое) управление землями, осуществляемое министерствами, комитетами, федеральными службами строится по принципу подведомственности предприятий, организаций, которым предоставлены земли. Этот вид управления не зависит от территориального размещения ведомственных земель. Особенностью ведомственного управления является некомпактное расположение земельных ресурсов контрактного министерства, госкомитета или федеральной службы (например, Министерство природных ресурсов РФ).

Местное управление осуществляется органами самоуправления и может иметь как общий, так и специальный характер [19].

Местное (муниципальное) управление осуществляется на территории муниципальных образований (административные районы, города и иные поселения, сельские округа) в пределах законодательных норм (рис. 1).

Внутрихозяйственное управление землями осуществляют сами собственники, владельцы и пользователи земельными участками.

Создание системы государственного управления земельными ресурсами является основной задачей, решение которой позволит создать механизм регулирования земельных отношений.



Рисунок 1– Виды управления земельными ресурсами

Задачи управления земельными ресурсами на каждом территориальном уровне подразделяются на задачи законодательных и исполнительных органов власти. В связи с различным целевым использованием земель деятельность отраслевых министерств, ведомств и учреждений по управлению земельными ресурсами характеризуется системой как общих, так и специальных функций [19].

Эти функции и задачи реализуются всеми субъектами управления, имеют существенные различия с учетом условий жизнедеятельности конкретных регионов и перспектив их развития. Поэтому необходимо дифференцировать задачи для ведомств и регионов, что позволит определить место и роль каждого субъекта управления в конкретном регионе, избежать дублирования в их действиях или пропусков в системе управления по важным процессам землепользования.

К основным задачам государственного управления земельными ресурсами можно отнести:

- наделение органов управления политическими и организационно-регулирующими функциями, обеспечивающим эффективное развитие общества;
- обеспечение взаимосогласованности решений органов государственного управления;
- регулирование государственными актами финансовой и природоохранной деятельности субъектов земельных отношений;
- обеспечение социально-правовой защиты субъектов земельных отношений;
- формирование благоприятных условий для предпринимательства и прогрессивного развития общества;
- улучшение использования и охраны земельных ресурсов;
- создание правовых, экономических и организационных предпосылок для различных форм хозяйствования на земле и др.

Государственное управление земельными ресурсами осуществляется путем:

а) разработки и реализации законодательных и нормативно-правовых актов, федеральных и региональных программ и планов, а также отдельных мероприятий и решений органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации;

б) проведения государственной плановой, финансовой и инвестиционной политики;

в) обеспечения требований законодательства и нормативно-методических документов;

г) обеспечения механизма экономического стимулирования охраны и рационального использования земельных ресурсов;

д) контроля за состоянием земель, рациональным их использованием и охраной, привлечения к ответственности виновных в нарушении и законодательства;

- е) государственного лицензирования, сертификации и страхования;
- ж) обеспечения государственного образования и пропаганды.

Для решения этих задач необходимо обеспечить выполнение следующих основных условий:

1. Принять необходимые нормативно-правовые акты по регулированию земельных отношений в соответствии с Конституцией РФ в Российской Федерации, ее субъектах и муниципальных образованиях;

2. Принять законодательные акты, регулирующие земельные отношения в других отраслях народного хозяйства и обеспечить соответствие этих законов земельному законодательству;

3. Создать на государственном уровне экономические, правовые и организационные условия для регулирования использования и охраны земель;

4. Создать горизонтальную и вертикальную структуру системы органов управления земельными ресурсами для административно-территориальных образований любого уровня;

5. Обеспечить финансирование необходимых мероприятий по формированию рационального и эффективного использования земель;

6. Осуществить разделение земель на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

7. Узаконить многообразие и равноправие всех форм вещных прав на землю.

Вышеуказанные задачи в процессе управления земельными ресурсами реализуются через конкретные мероприятия или функции. Следует учитывать, что управление земельными ресурсами осуществляется по двум направлениям: прямое и опосредованное. Первое связано с созданием конкретных форм и условий землепользования (пространственные характеристики земельных участков, размещение инженерных сооружений, поселений, производственных и рекреационных центров, изменение состояния земель) и носит дискретный характер. Второе создает рамки (пределы) в использовании земли путем создания

нормативно-правовой базы (рис.2). Опосредованное управление, в отличие от прямого, осуществляется постоянно.



Рисунок 2 – Функции управления земельными ресурсами

Система прямого управления земельными ресурсами, в свою очередь, подразделяется на следующие виды функций:

а) общие, включающие планирование, организацию, координацию, регулирование, распоряжение, учет и контроль. При осуществлении этих функций происходит распоряжение трудовыми, материальными и денежными ресурсами, оперативное управление землеустроительным и земельно-кадастровым производством;

б) специальные, обеспечивающие организационное воздействие на специальные стороны деятельности предприятий (технологическая подготовка и т. д.);

в) вспомогательные, включающие обслуживающие процессы общего и специального управления (делопроизводство, хозяйственное обслуживание, охрана) [19].

К числу конкретных действий, реализующих общие функции прямого управления земельными ресурсами, можно отнести:

- сбор и анализ данных об объекте управления, управляемых процессах: изучение свойств земли (полевые обследования, инвентаризация земель), ведение кадастра недвижимости (регистрация, учет, оценка) и мониторинга земель, создание и ведение геоинформационных и земельно-информационных систем (ГИС и ЗИС) [30];
- выработка управленческого решения: зонирование территории, прогнозирование, планирование и проектирование использования земель;
- реализация управленческого решения: государственное перераспределение земель (изъятие, отвод), организация и финансирование мероприятий по изменению свойств земли, обустройству и оформлению землепользований, регулирование рыночного оборота земель, экономическое стимулирование рационального землепользования;
- контроль за функционированием сформированного процесса и его корректировка: контроль за использованием земель и соблюдением земельного законодательства, разрешение земельных споров, связанных с реализацией управленческого решения и функционированием созданной системы организации использования земель.

Таким образом, функции прямого управления проявляются в системе конкретных мероприятий, выполняемых разными организациями в разные сроки. Например, при исследовании земельного фонда выполняются следующие мероприятия: космические, аэрофотогеодезические и наземные геодезические изыскания; почвенные, геологические, гидрогеологические, геоботанические, химические, радиационные и иные обследования; инвентаризация земель. При ведении кадастра недвижимости – регистрация земельных участков, их количественный и качественный учет, бонитировка почв и экономическая оценка

земель, оценка связанных с землей иных объектов недвижимости. При создании и ведении ГИС – создание информационной базы данных и цифровых моделей местности, поддержание их на современном уровне. Зонирование территории может производиться как результат проведения определенных изысканий и обследований, оценочных работ. Прогнозирование, планирование, проектирование оформляется в виде отдельных документов, генеральных схем, технико-экономического обоснования и документации, схем, планов, карт, проектов, разрабатываемым как в целом для всей системы землепользования, так и по отдельным проблемам [19].

Государственное перераспределение земель включает изъятие, конфискацию, отвод, формирование фондов земель. Непосредственное регулирование рыночного оборота земель производится путем их продажи, покупки, сдачи в аренду, регулирования цен и налогов. Для изменения состояния и качества земель организуются и финансируются следующие мероприятия: рекультивация, дезактивация, мелиорация земель, инженерная защита земель, обустройство земель и др.

Экономическое стимулирование рационального землепользования заключается в налогообложении, кредитовании, квотировании производственной деятельности, лимитировании использования природных ресурсов.

Принятие решения связано с большим числом возможных комбинаций потенциальных управленческих действий. Основными этапами принятия решения по управлению земельными ресурсами должны быть следующие:

- постановка задачи;
- поиск информации;
- определение условий объекта управления и связанных с ним структур;
- определение круга пользователей;
- определение запросов землепользователей;
- исследование поведения потребителей предполагаемого управленческого решения и действия;
- накопление, систематизация и анализ данных об объекте управления;

- расчет возможной эффективности;
- осуществление пилот-проекта;
- расчет фактической эффективности или ее моделирование;
- выбор варианта и принятие управленческого решения.

Определяющим этапом является постановка задачи и принятие управленческого решения. Принятие управленческих решений предполагает определение критерия и выявление условий объекта управления, что наглядно представлено на рис.3.



Рисунок 3 – Постановка задачи управления

При постановке задачи управления большое значение имеют:

- анализ и учет управленческих условий управления;
- определение критерия принятия решения;
- выбор методов анализа условий объектов управления и модели моделирования процессов управления.

На формирование системы управления земельными ресурсами оказывают влияние следующие факторы:

- экономическая стабильность в обществе и в регионе;
- общее состояние законодательной базы;
- информационное обеспечение;
- период времени принятия решения;
- форс-мажорные обстоятельства и т.д.

К управленческим условиям можно отнести:

- соответствие задач управления федеральному и региональному законодательству;

- формирование системы взаимодействия исполнительных и законодательных органов власти;
- обеспечение укомплектованности кадрами;
- повышение степени обучения специалистов (управленцев и исполнителей);
- обеспечение картографическими материалами необходимого масштаба;
- проведение повсеместной инвентаризации земель, землеустройства, кадастра, мониторинга земель, их охране;
- автоматизация ведения процесса управления и ведения государственного кадастра недвижимости;
- возможность адаптации входящих геоинформационных систем (АИС) к условиям объекта управления;
- другие условия.

В представленном алгоритме принятия решения могут быть приняты следующие условия: а) задача – достижение максимального результата, определяемого целью управления, при оптимальном расходовании всех используемых ресурсов; б) критерии: увеличение доходной части бюджета; экономия бюджетных средств; снижение затрат времени; в) показатели: затратные; доходные; г) период сбора информации: месячный; квартальный; годовой; пятилетний; по необходимости; д) методы исследования: аналитический; экспертных оценок; корреляционно-регрессионный; кластерный анализ; метод нейронных сетей; экономико-математическое моделирование и др. В табл. 1 представлены результаты анализа методов, которые могут быть использованы при постановке задачи и определении эффективности управленческих решений [19].

Таблица 1–Характеристики методов, используемых при принятии управленческих решений

Метод	Достоинство	Недостаток
1	2	3
Аналитический	Отсутствие затрат на анализ условий объекта и разработку модели управления	Несоответствие задачи управления и условий объекта управлений

1	2	3
Экспертных оценок	Минимальные затраты на анализ условий объекта и разработку модели управления	Неравнозначность сравниваемых объектов; невозможность выделить какого-либо показателя из всего комплекса
Расчетно-корреляционный	Простота и экономичность расчетов	Только сопоставимая размерность показателей
Экономико-математическое моделирование	Точность расчетов	Сложность расчетов, анализ большого числа факторов. Точная привязка ко времени проведения расчетов.
Кластерный анализ	Использование в одной модели размерных и безразмерных величин	Единовременное выделение кластеров - внесение дополнительного показателя или изменение его величины
Метод нейронных сетей	Использование в одной модели размерных и безразмерных величин	Большой период наблюдения (большое число обучающих пар)

При опосредованном управлении к числу функций относятся: изучение характера земельных отношений, состояния земельного законодательства и их мониторинг; разработка и принятие законодательных актов (законов, решений, постановлений) и нормативов использования земли; реализация мероприятий по изменению системы землепользования, предусмотренных в законодательных актах; совершенствование землепользования, зонирования территории, нормирования использования земли; государственный контроль за соблюдением земельного законодательства; разрешение земельных споров, связанных с введением и функционированием земельного законодательства и нормативов использования земли [19].

Управление земельными ресурсами обеспечивается путем создания норм, организационных структур и процедур, позволяющих выявлять, накапливать и обновлять информацию о земельных участках. Практическое решение этой проблемы предполагает создание в рамках системы управления подсистем учета и регистрации прав, формирующих организационно-правовое пространство, в котором осуществляют свою деятельность пользователи земельной

собственности, настоящие и потенциальные субъекты прав. Органы власти с помощью этих систем упорядочивают отношения использования земли, получают необходимую информацию о тенденциях в поведении пользователей земельной недвижимости, тенденциях развития рынка недвижимости, что дает им возможность принимать управленческие решения, корректировать их.

К числу обеспечивающих подсистем управления относится также подсистема государственной кадастровой оценки земельных участков и иных объектов недвижимости, так как принятие управленческих решений по использованию земли требует расчета ее экономического потенциала.

Крупным структурным образованием в системе управления земельными ресурсами является также подсистема, обеспечивающая массовое регулирование отношений в сфере недвижимости, т.е. воздействующая на определенные классы недвижимости или территории профессиональные группы, работающие на рынке недвижимости. Важнейшим элементом данной подсистемы является налогообложение недвижимости (в том числе земель), выполняющее две важнейшие функции:

- формирование доходной части бюджетов;
- регулирование деловой и социальной активности.

Таким образом, в системе управления земельными ресурсами могут быть выделены несколько подсистем, с точки зрения их роли в процессе выработки и реализации управленческих решений:

- подсистема правового, организационного и экономического обеспечения (земельный учет, регистрация прав на земельные участки, оценка земельных участков и земельных массивов) создающая необходимую методическую базу и инфраструктуру управленческих решений;

- подсистема массового регулирования (налогообложение земли, зонирование территорий, регулирование деятельности профессиональных участников сферы управления земельной недвижимостью), обеспечивающая воздействие органов управления на множество субъектов прав на землю,

землепользователей и через них на функционирование и развитие землепользования региона;

– подсистема индивидуального регулирования, предназначенная для воздействия на отдельные земельные участки или отдельных субъектов социально-экономической деятельности [19].

Реализация управленческих решений, особенно при непосредственном управлении, осуществляется с помощью директивного, правового, экономического метода.

Административный (директивный) метод связан с принятием и реализацией непосредственных управленческих решений-директив. Этот метод основан на реализации государством своих функций по управлению, отраженных в законодательстве. Это акты прямого действия: изъятие, отвод, зонирование, мероприятия по изучению земель и их реализация. Правовой метод проявляется при опосредованном управлении, когда создаваемое законодательство и нормативы использования земель вынуждают субъектов земельных отношений принимать нужные государству решения. Экономический метод предполагает создание экономических стимулов и показателей, обеспечивающих реализацию государственной политики в области землепользования (рис.4).

Все методы должны применяться при осуществлении системы УЗР на каждом территориальном уровне. При выработке целей и критериев программы необходимо с достаточной точностью определить методы реализации каждой функции для формирования экономически эффективной системы управления земельными ресурсами.

Вышеперечисленные требования и функции управления земельными ресурсами обеспечивают формирование принципов, характеризующих определенную объективную связь в системе. Учет этих закономерностей позволяет правильно оценить не только состояние системы управления, но и предвидеть пути его совершенствования. Эти закономерности можно разделить на две группы: а) формирующую и определяющую процесс управления в целом; б) характеризующую частные моменты [19].



Рисунок 4– Методы реализации управленческих решений

К общим принципам необходимо отнести следующие:

1. Приоритет государственного управления земельными ресурсами. Система УЗР функционирует на трех взаимосвязанных уровнях: федеральном, субъектов Федерации и муниципальном (местном), комплексно реализующих единую государственную земельную политику. Такой подход обеспечивает защиту прав собственности и владения землей, охрану земель, эффективное развитие инфраструктуры на любых территориях, надежное функционирование системы налогообложения земли, формирует порядок продажи или сдачи в аренду государственных и муниципальных земель.

Статус земли как всеобщего условия труда, средства производства и иной социальной деятельности объективно определяет целесообразность данного принципа. Вытекая из территориального верховенства государства (неотъемлемого элемента государственного суверенитета), государственное управление землями распространяется как на неиспользуемые, так и на находящиеся в пользовании земли независимо от форм прав на них.

Важнейшие элементы государственного управления земельными ресурсами – проведение рационального землеустройства, организация и ведение государственного кадастра недвижимости, регистрация прав на землю и формирование земельного оборота, кадастровая оценка земли, информационное обеспечение и подготовка кадров, государственный земельный контроль.

Дифференцированный подход к управлению землями разных категорий и регионов, согласно которому правовое обеспечение управления землями должно осуществляться с учетом их экономических, природных и социальных особенностей.

2. Принцип рационального использования земель. Земельная политика государства должна ориентироваться на формирование комплекса факторов, обеспечивающих рост эффективности производства. Так, без крупных капитальных вложений в мероприятия по мелиорации земель, повышению культуры земледелия, использованию средств защиты растений и других действий не может быть эффективного сельскохозяйственного землепользования.

Представляя собой единое эколого-экономическое понятие, рациональное использование земли увязывает воедино достижение необходимого эффекта, получаемого от хозяйственной эксплуатации земли при достаточных затратах, с одновременным ее сохранением и улучшением в процессе использования. Поэтому важной целью рационального использования земель является обеспечение охраны земли как важнейшего природного ресурса, создание правовых, экономических, организационно-технологических и других условий для воспроизводства и повышения плодородия почв [32].

3. Единство управления земельными ресурсами и управления территориями определяет, что земля является важнейшим фактором эффективного развития территории. Незаменимость и ограниченность земли как компонента природы, средства производства, территориального базиса и объекта недвижимости, возрастающие потребности общества и промышленности в сырье, а также необходимость отвода территорий для размещения объектов промышленной и социальной инфраструктуры требуют: а) рационального распределения и

перераспределения земельных ресурсов между отраслями хозяйственного комплекса; б) создания организационно-территориальных условий, способствующих эффективному использованию и охране земли; в) формирования экономического механизма, определяющего целесообразность получения земельного участка для каждой отрасли и сферы хозяйственного комплекса соответствующей площади и качества.

4. Организационная согласованность использования земель и управления территориями. Этот принцип заключается в том, что управляющая система должна обеспечивать повышение эффективности системы объектов и субъектов земельных отношений, выполнение ими определенных прав и обязанностей по использованию земельных ресурсов, формирование правильной организации системы управления для нормального функционирования хозяйственного комплекса территории в целом. Кроме того, структура управления земельными ресурсами и численность аппарата управления на всех уровнях должна формироваться с учетом объема работ и содержания управленческих решений.

5. Систематическое совершенствование функций и методов управления земельными ресурсами обеспечивается внедрением достижений научно-технического прогресса в систему управления земельными ресурсами. Так, сначала земельный кадастр развился от писцовых описаний, заключавшихся в простейшем описании монастырских, церковных и других землевладений до государственного земельного кадастра, а потом до государственного кадастра недвижимости, включающего в себя государственную регистрацию землевладений и землепользований, количественный и качественный учет земель, бонитировку почв, кадастровую оценку земель.

6. Экономически эффективное сочетание государственного, регионального и муниципального управления земельными ресурсами обеспечивается вертикальным и горизонтальным разделением властных полномочий между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

7. Разграничение функциями по управлению ресурсами между органами исполнительной и представительной власти одного административно-

территориального уровня. Законодательная база должна определять компетенцию органов исполнительной и представительной власти, т.к. отсутствие разграничения приводит к ухудшению управления, что отрицательно сказывается на эффективности системы.

8. Разделение функций между различными ведомствами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (например, между территориальными органами Росреестра, органами архитектуры, жилищно-коммунального хозяйства и управления государственным имуществом). Для выполнения этого принципа необходимо разграничение функции различных органов по управлению земельными ресурсами.

9. Правовая обеспеченность управления земельными ресурсами (Земельный и Гражданский кодексы Российской Федерации, федеральные законы РФ «О землеустройстве», «Об ипотеке (залоге недвижимости)», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и т.д.) [10]. Только при наличии необходимой нормативно-правовой базы государство может управлять земельными ресурсами в условиях формирования рыночных отношений. При этом необходимо обеспечить соответствие законодательству Российской Федерации законов и иных нормативно-правовых актов, принятых субъектами Российской Федерации и местными органами власти и управления, а также соответствие земельному законодательству РФ и ее субъектов законодательной базы других отраслей, связанных с регулированием земельных отношений (Градостроительный кодекс, Водный кодекс, Лесной кодекс и другие федеральные законы РФ).

10. Принцип организационного и экономически рационального соотношения централизации и децентрализации, способствующий разделению стратегических, тактических и текущих задач в управлении [19].

К частным принципам управления земельными ресурсами можно отнести следующие:

1. Принцип организационной, финансовой и кадровой обеспеченности системы управления земельными ресурсами, который подразумевает наличие специальных органов управления земельными ресурсами с оптимальной

численностью и финансированием, особенно для муниципального уровня, проводящих основную работу по управлению земельными ресурсами. Это обеспечит качественное проведение работ определенных видов на конкретных территориях, в которых заинтересованно государство;

2. Принцип управляемости. Предполагает рациональное соотношение управленческих и управляемых структур, их штатной численности, рациональную степень загрузки структур, принимающих решения и обеспечивающих их выполнения;

3. Принцип соответствия субъекта и объекта – заключается в том, что структура субъекта управления должна формироваться, исходя из особенностей земельных ресурсов (страны, региона, города и т.д.), как объекта управления. Состав органов управления, характер взаимосвязи между ними определяется спецификой функционирования, как отдельных структур звеньев управления, так и системы в целом;

4. Принцип изменяемости – способность органов управления земельными ресурсами на основе требований гибкости и адаптивности учитывать изменения внешних и внутренних экономических, социальных, правовых и иных условий;

5. Принцип специализации – формирование структуры и органов управления должно обеспечить технологическое разделение процессов управления, при одновременном сокращении числа уровней управления и объединения управленческих работ с повторяющимся характером операций, однородностью приемов и методов их выполнения (плановые, бухгалтерские, учетные и т.д.);

6. Принцип иерархичности – предполагает необходимость создания структуры управления с учетом обязательности выполнения решений и постановлений вышестоящих структур нижестоящими органами[19];

7. Принцип экономичности заключается в том, что планируемый эффект должен достигаться при минимально возможных затратах на управленческий аппарат, экономном использовании трудовых, материальных и финансовых ресурсов производства.

1.2 Основные понятия, содержание и история государственного земельного надзора

Государственный земельный надзор (контроль) является важным звеном в системе государственного управления объектами недвижимости.

Контроль за использованием и охраной земель (земельный контроль) является важнейшей функцией управления земельными ресурсами. Это деятельность компетентных органов, направленная на обеспечение соблюдения земельного законодательства, требований охраны и использования земель.

В статье Гусева М.Е., Кислова С.В. о государственном земельном контроле говорится следующее: «В нашей стране впервые упоминание о государственном контроле за использованием и охраной земель, как одной из функций управления государством земельными ресурсами, прозвучало на II Всесоюзном съезде колхозников в 1968г. Съезд принял основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, которые 13 декабря 1968г. были утверждены Верховным Советом СССР. В статье 20 Основ были определены задачи государственного контроля за использованием земель и органы, ведущие земельный контроль» [22].

В соответствии с Основами Совет Министров СССР постановлением от 11.05.1970г. №325 утвердил «Положение о государственном контроле за использованием земель». Данный документ определил задачи государственного контроля за использованием всех земель, систему органов, ведущих государственный контроль. Положение впервые предусмотрело введение новой должности – Главного государственного инспектора по использованию и охране земель СССР, союзной республики, края, области и района, которыми стали руководители землеустроительной службы (Главного управления землепользования и землеустройства Министерства сельского хозяйства СССР) соответствующего образования.

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 мая 1970г. «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства» Положение определило размер штрафных санкций, которые

накладывались административными комиссиями при исполнительных комитетах районных, городских Советах депутатов, трудящихся по представлению Главных государственных инспекторов по использованию и охране земель соответствующего образования.

Законом от 1.07.1970г. Верховный Совет РСФСР утвердил Земельный кодекс РСФСР, который расширил круг правонарушений, связанных с использованием земли.

Любые сделки с землей, нарушавшие право исключительной государственной собственности на землю, попадали под уголовную ответственность.

25.04.1991г. Верховный Совет РСФСР принял новый земельный кодекс РСФСР, который расширил круг земельных правонарушений, подпадающих под уголовную и административную ответственность, увеличены и размеры штрафных санкций. Кодексом было определено, что штрафы за нарушения земельного законодательства налагаются местными органами Государственного комитета РСФСР по земельной реформе, Государственного комитета РСФСР по экологии и природопользованию, а также Государственного санитарного и архитектурно-строительного надзора РСФСР.

После принятия Конституции РФ в 1993г. земельное законодательство претерпело значительные изменения.

Указом Президента России от 16.12.1993г. №2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» были введены новые виды земельных правонарушений и установлены размеры штрафных санкций, налагаемых в административном порядке. Указом были расширены права Главного государственного инспектора по использованию и охране земель Российской Федерации и его заместителей, государственных инспекторов по использованию и охране земель и их заместителей, а также должностных лиц специально уполномоченных государственных органов. Им было предоставлено право самостоятельно

рассматривать дела о нарушениях земельного законодательства, но в пределах, установленных Советом Министров – Правительством РФ.

В 2001г. В России был принят новый земельный кодекс, в соответствии с которым Правительство РФ постановлением от 19.11.2002г. №883 утвердило Положение о государственном земельном контроле, в котором устанавливается порядок осуществления государственного земельного контроля за соблюдением земельного законодательства, требований по охране и использованию земель, в том числе государственного контроля за воспроизводством плодородия земель сельскохозяйственного назначения, организациями независимо от их организационно-правовой формы, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами [26].

С утверждением 19.08.2004г. Правительством РФ Положения «О Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости» государственный земельный контроль стали осуществлять должностные лица и специалисты Федеральной службы земельного кадастра России и ее территориальных органов.

15.11.2006г. было принято новое Положение о государственном земельном контроле, в котором были разграничены полномочия по осуществлению государственного земельного контроля между Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальными органами.

В Российской Федерации контроль за использованием и охраной земель до 2008 года осуществлялся федеральной землеустроительной службой (Роснедвижимостью). Данная служба финансировалась из федерального бюджета, и осуществляла свою деятельность в тесном взаимодействии с органами государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления. В своей деятельности Роснедвижимость ежегодно отслеживала динамику распределения и использования земель в каждом землепользовании и землевладении. Результатом данной деятельности являлись ежегодные отчеты по использованию и распределению земель по категориям и формам собственности.

Данные отчеты выполнялись по материалам полевых обследований земель, при камеральном изучении документов органов власти, а также по материалам специальных изысканий. При обнаружении нарушений земельного законодательства, нерационального использования земель, деградации, загрязнения и захламления принимались меры к пресечению данных земельных правонарушений [26].

Деятельность по государственному земельному контролю Роснедвижимость осуществляла в соответствии с Положением "О порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации", утвержденным постановлением Совета Министров - Правительством РФ от 23.12.93 №1362. Данное положение, с одной стороны, содержало избыточное число контрольных функций, зачастую дублирующих друг друга (в частности, в вопросах недопущения самовольного занятия земель или своевременной рекультивации нарушенных земель). С другой стороны, Положение 1993 г. не уделяло достаточного внимания вопросам защиты правомерных интересов проверяемых лиц и содержало формулировки, допускающие "излишнюю" самостоятельность и "бесконтрольность" самих инспекторов по использованию и охране земель (например, беспрепятственно посещать при предъявлении служебного удостоверения предприятия, организации и учреждения, обследовать земельные участки, находящиеся в собственности, владении, пользовании и аренде или вносить в финансово-кредитные органы обязательные для исполнения предписания о прекращении финансирования (кредитования) строительства и эксплуатации объектов и других работ в случае их приостановки, а также при отсутствии документов, удостоверяющих права на землю). Следовательно, данная система государственного земельного контроля имела значительные недостатки. Некоторые недостатки государственного земельного контроля имеют негативные последствия даже в настоящее время. Так, Указ Президента РФ «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» от 27.12.1991 г №323 и постановлению Правительства РФ «О порядке реорганизации колхозов и

совхозов» от 29.12.1991 №86 предусматривали передачу земель сельскохозяйственного назначения в общую долевую и частную собственности, только при наличии землеустроительной документации, обеспечивающей рациональное использование земель. Фактически же данные земельные доли выделяются без проектной документации, что противоречит принятым нормативно-правовым актам, а, следовательно, государственный земельный контроль был проведен не эффективно. В результате всего этого земли сельскохозяйственного назначения в настоящий момент используются нерационально [26].

Большинство недостатков было устранено в новом Положении "О государственном земельном контроле", которое было утверждено постановлением Правительства РФ от 19.11.02 №833. В соответствии с данным Положением контрольные мероприятия осуществлялись в форме проверок, проводимых в соответствии с планами, утверждаемыми в установленном порядке, на основании предписания (распоряжения) руководителя органа, осуществляющего государственный земельный контроль, с соблюдением прав и законных интересов организаций и граждан. Причем плановые проверки в отношении каждого земельного участка проводились не чаще одного раза в 2 года. Что касается внеплановых проверок, то они проводились в двух случаях:

- 1) для проверки исполнения предписаний об устранении ранее выявленных нарушений земельного законодательства;

- 2) при обнаружении достаточных данных, указывающих на наличие земельных правонарушений (выявленных самими государственными инспекторами или полученными от иных лиц).

Со вступлением в силу Указа Президента РФ от 25 декабря 2008г. № 1847 "О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии" Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость), а также Федеральное агентство геодезии и картографии (Роскартография), и Федеральная регистрационная служба (Росрегистрация) были упразднены» [18].

В условиях рыночной экономики земельный контроль не утрачивает свою значимость, а, напротив, приобретает еще большее значение. Земельное законодательство закрепляет право собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов самостоятельно хозяйствовать на земле, но такая деятельность не должна наносить вред окружающей среде и нарушать права и законные интересы третьих лиц. Кроме того, указанными субъектами при использовании земли должны исполняться обязанности, установленные нормами законодательства.

Земельный контроль как правовая мера выполняет три основные функции:

- предупредительную, направленную на предотвращение еще не начавшегося противоправного воздействия на земельные участки;
- информационную, направленную на сбор сведений о подконтрольных объектах;
- карательную, направленную на привлечение нарушителей земельного законодательства к юридической ответственности [36].

Земельный контроль классифицируется по различным критериям, исходя из которых, он подразделяется на несколько видов: государственный, муниципальный и общественный.

Согласно ст. 72 ЗК РФ 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.

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.

Под общественным земельным контролем понимается деятельность граждан, общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления по принятию решений, предусмотренных ЗК РФ и 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 решений [2].

Общественный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Однако большее внимание уделяется государственному земельному контролю, который может осуществляться только федеральными органами исполнительной власти.

Под государственным земельным надзором понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок указанных органов, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, проведению анализа и прогнозированию состояния исполнения требований

земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами своей деятельности [2].

В книге «Земельное право в вопросах и ответах» Батычко В.Т. отметил: «Государственный земельный надзор как элемент механизма управления объектами недвижимости имеет ряд особенностей» [38]. Первая состоит в том, что деятельность органов, осуществляющих данные полномочия, носит надведомственный характер, охватывает все категории земель, а также деятельность любых хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности.

Вторая особенность заключается в содержании мер административного принуждения, которые применяются государственными инспекторами к нарушителям земельного законодательства. К числу таких мер можно отнести меры административной ответственности (предупреждение, штраф), административного пресечения (например, меры пресечения нарушений санитарного законодательства, выдача предписаний) и т.д.

Задачами государственного земельного контроля являются:

- обеспечение исполнения земельного законодательства;
- определение соответствия деятельности организаций, должностных лиц и граждан правовым нормам, регулирующих земельные отношения;
- обеспечение соблюдения установленных требований (норм, правил, нормативов) при использовании земли;
- обеспечение выполнения мероприятий по охране земель органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими лицами, должностными и физическими лицами.

В настоящее время государственный земельный надзор осуществляется специально уполномоченными Правительством Российской Федерации государственными органами: Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) и Федеральной

службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Они взаимодействуют в установленном порядке с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, организациями и гражданами.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением:

а) требований законодательства о недопущении самовольного захвата земельного участка или его части, в том числе использования лицом, не имеющим предусмотренных российским законодательством прав на этот земельный участок;

б) требований о переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право их аренды или приобретения в собственность;

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

г) требований законодательства, связанных с обязательным использованием в течение установленного срока земельных участков, предназначенных для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях;

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

е) требований законодательства, связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования их по целевому назначению;

ж) требований законодательства, связанных с выполнением в установленный срок предписаний по вопросам соблюдения требований

земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений [40].

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные органы осуществляют на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов надзор за соблюдением:

а) требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

б) требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

в) требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом №101-ФЗ от 24.07.2002 г. "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности;

г) требований в области мелиорации земель, при нарушении которых рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляют органы государственного земельного надзора;

д) предписаний, выданных должностными лицами Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальных органов в пределах компетенции, по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений [42].

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением:

а) обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей, а также после завершения строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры;

б) требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

в) режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов;

г) требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для окружающей среды веществами и отходами производства и потребления [13, 43].

В таблица 2 представлен перечень должностных лиц, уполномоченных осуществлять государственный земельный надзор.

Государственный земельный надзор проводится в форме плановых и внеплановых проверок, которые заключаются в соблюдении требований российского законодательства, за нарушение которых предусмотрена административная и иные виды ответственности.

Плановые проверки проводятся в соответствии с ежегодными планами, которые утверждаются органами государственного земельного надзора не чаще, чем один раз в три года и согласуются с органами прокуратуры. Ежегодный план разрабатывается отдельно для каждого субъекта Российской Федерации.

Таблица 2– Должностные лица, уполномоченные осуществлять
государственный земельный надзор

Наименование федеральной службы	Наименование должности	Наименование уполномоченных лиц
1	2	3
Росреестр	Главный государственный инспектор Российской Федерации по использованию и охране земель	Руководитель Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии
	Заместитель главного государственного инспектора Российской Федерации по использованию и охране земель	Заместитель руководителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии и руководитель структурного подразделения Службы, к сфере ведения которого отнесено осуществление государственного земельного надзора
	Государственные инспекторы Российской Федерации по использованию и охране земель	Специалисты структурного подразделения Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, к сфере ведения которого отнесено осуществление государственного земельного надзора
Росреестр	Главные государственные инспекторы субъектов Российской Федерации по использованию и охране земель	Руководители территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в субъектах Российской Федерации
	Заместители главных государственных инспекторов субъектов Российской Федерации по использованию и охране земель	Заместители руководителей территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии и руководители структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в субъектах Российской Федерации, к сфере ведения которых отнесено осуществление государственного земельного надзора

1	2	3
	Государственные инспектора субъектов Российской Федерации по использованию и охране земель	Специалисты структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в субъектах Российской Федерации, к сфере ведения которых отнесено осуществление государственного земельного надзора
Росреестр	Главные государственные инспектора городов и районов по использованию и охране земель	Руководители структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в субъектах Российской Федерации межрайонного и городского (районного) уровней, к сфере ведения которых отнесено осуществление государственного земельного надзора
	Заместители главных государственных инспекторов городов и районов по использованию и охране земель	Заместители руководителей структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в субъектах Российской Федерации межрайонного и городского (районного) уровней или специалисты соответствующих структурных подразделений (в случае отсутствия заместителей руководителей), к сфере ведения которых отнесено осуществление государственного земельного надзора
	Государственные инспектора городов и районов по использованию и охране земель	Специалисты структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в субъектах Российской Федерации межрайонного и городского (районного) уровней, к сфере ведения которых отнесено осуществление государственного земельного надзора
Росприроднадзор	Государственные инспектора по охране природы)	Должностные лица Федеральной службы по надзору в сфере природопользования
Россельхознадзор	-	Должностные лица Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальных органов

Внеплановые проверки проводятся в случаях:

1) если по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений выявлены нарушения требований законодательства, за которые предусмотрены административная или иные виды ответственности;

2) если в орган государственного земельного надзора поступили обращения и заявления о нарушениях требований земельного законодательства;

3) если гражданин не представил «декларацию об использовании земельного участка в срок (не позднее трех месяцев после истечения трех лет со дня заключения договора безвозмездного пользования земельным участком, расположенным на территории субъекта Российской Федерации, входящего в состав Дальневосточного федерального округа)» [6];

4) если был приобретен «земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения по результатам публичных торгов на основании решения суда о его изъятии в связи с неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства Российской Федерации и (или) земельного участка, в отношении которого у уполномоченного органа исполнительной власти по осуществлению государственного земельного надзора имеются сведения о его неиспользовании в течение трех и более лет по целевому назначению для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности, собственник такого земельного участка обязан начать его использование по целевому назначению в течение года с момента возникновения права собственности на такой земельный участок» [7].

Систематическое наблюдение за исполнением требований законодательства Российской Федерации проводится должностными лицами, уполномоченными осуществлять государственный земельный надзор. В рамках такого наблюдения проводится административное обследование объектов земельных отношений.

Под административным обследованием объекта земельных отношений понимается исследование его состояния и способов его использования на основании информации, содержащейся в государственных и муниципальных

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

В случае выявления по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений земельного законодательства, за которые законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, результаты такого обследования оформляются актом административного обследования объекта земельных отношений [2].

Таким образом, по результатам проверок составляется акт проверки соблюдения земельного законодательства. К акту прилагаются объяснения лиц, на которых возлагается ответственность за нарушение обязательных требований, предписания об устранении выявленных нарушений, и иные связанные с результатами проверки документы или их копии.

Акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки.

Ведение государственного земельного надзора невозможно без наличия правоустанавливающих документов, которые будут рассмотрены далее.

1.3 Нормативно-правовые основы государственного земельного надзора

Для регулирования действий с объектами недвижимости, в частности, с земельными участками необходимо знать и учитывать нормативно-правовую

основу, а так как, земельный контроль является одним из методов управления, то его содержание отражено в целом ряде нормативно-правовых документов.

В Конституции Российской Федерации по поводу государственного земельного надзора говорится, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории [1].

В Земельном кодексе Российской Федерации этому вопросу посвящены статьи «Государственный земельный надзор», «Особенности организации и проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства», «Административное обследование объектов земельных отношений», где раскрывается понятие государственного земельного надзора, определены полномочия должностных лиц, прописаны правила проведения плановых и внеплановых проверок, основания их проведения, раскрыто понятие административного обследования, его причины, а также как оформляются результаты [2].

Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации содержит последствия, которые следуют за самовольное занятие земельного участка, уничтожение или повреждение специальных знаков, самовольную уступку права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом, использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, выявленные при государственном земельном надзоре [3].

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля [5].

Государственный земельный надзор содержится в ряде постановлений Правительства Российской Федерации. Так Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» устанавливает порядок осуществления государственного земельного надзора и органы, уполномоченные совершать эти действия, а постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль» определяет порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль [11, 12].

В постановлении Правительства РФ «Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений» устанавливается порядок проведения административного обследования объектов земельных отношений в рамках систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства Российской Федерации, а административное обследование объектов земельных отношений, как говорилось ранее, осуществляется должностными лицами органов государственного земельного надзора, уполномоченными на проведение плановых и внеплановых проверок соблюдения требований земельного законодательства Российской Федерации [13].

Постановление Правительства РФ «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» содержит положение о органе, одной из функций которых является осуществление государственного земельного надзора [14].

Приказ Министерства экономического развития «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» определяет сроки и последовательность административных процедур (действий) Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии при исполнении государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора [15].

На региональном уровне государственный земельный надзор содержится в постановлении Правительства Пензенской области «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Пензенской области»[18], который регулирует отношения в области организации и проведения муниципального земельного контроля на территории Пензенской области. А 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.

Таким образом, содержание государственного земельного надзора закреплено как на федеральном, так и региональном уровне. Однако его осуществление было бы невозможно без объекта – земельного фонда Пензенской области, который будет рассмотрен далее.

ГЛАВА 2 ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕРРИТОРИИ ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1 Географическое положение Пензенской области

Пензенская область – субъект Российской Федерации. Регион расположен в центре Европейской России, входит в состав Приволжского федерального округа (рис. 5).



Рисунок 5– Территория Пензенской области

Административный центр области – город Пенза, расположенный в 650 км от Москвы.

Регион граничит с Саратовской областью на юге, с Тамбовской областью на западе, с Ульяновской областью на востоке, с Республикой Мордовия на севере, с Рязанской областью на северо-западе.

Область была образована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 февраля 1939 года.

Пензенская область является субъектом Российской Федерации и входит в состав Приволжского федерального округа. Расположена на Восточно-Европейской (Русской) равнине и занимает среднюю и западную часть Приволжской возвышенности. Общая площадь территории – 43,3 тыс. кв. км. С

севера на юг область протянулась на 204 км, с запада на восток – на 330 км. В настоящее время на территории области имеется 27 районов, 3 городских округа, 24 городских поселения, 376 сельских администраций.

Основными промышленными центрами области являются города: Кузнецк, Заречный, Каменка, Сердобск, Нижний Ломов.

2.2 Климатические условия Пензенской области

Территория Пензенской области находится в умеренном климатическом поясе, что обуславливает формирование умеренно-континентального климата (рис. 6).

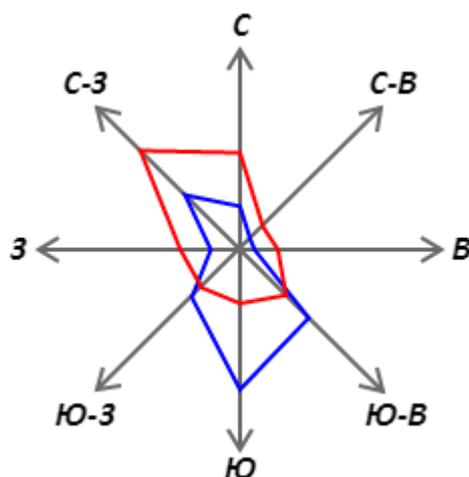


Рисунок 6 – Роза ветров Пензенской области

Его общие закономерности: повышение температуры в теплый период года с севера на юг, усиление морозности с запада на восток, уменьшение количества осадков и повышение засушливости с северо-запада на юго-восток. В связи с небольшими размерами территории области климатические различия незначительны. Среднегодовая температура колеблется от 3,2°С в Кузнецке и до 4,6°С – в Сердобске. В течение года она изменяется от –11°С-13°С в январе до +19°С-20°С в июле. В холодное время года на формирование теплового режима территории большое влияние оказывает перенос тепла с запада, в связи с чем изотермы имеют направление с севера на юг и суровость зимы усиливается с запада на восток. Средняя температура воздуха в ноябре в пределах –2,5°С-4°С; в декабре –9°С-10,5°С; в январе –11°С-13°С. В марте происходит повышение

температуры до -6°C - 7°C . Самые низкие температуры наблюдаются в долинах и замкнутых пониженных местах, в которые стекается холодный воздух. Абсолютные минимумы температуры на территории области достигают -42°C - 45°C . При поступлении циклонов со Средиземноморья и Южной Атлантики возникают оттепели. В январе и феврале бывают дни с оттепелью, когда температура может достигать $2-4^{\circ}\text{C}$ выше нуля.

Типичный весенний месяц – апрель, его средняя температура равна $4,7^{\circ}\text{C}$. Около середины месяца заканчивается таяние снежного покрова, а во 2-й половине месяца завершается оттаивание почвы. В начале мая на территории области устанавливается период со среднесуточной температурой выше 10°C (вегетационный период). Средняя продолжительность его 135-145 дней. Средняя дата начала безморозного периода приходится на 7-10 мая, в восточных районах – на 15-20 мая (эти даты колеблются: отмечены случаи прекращения заморозков в середине апреля, но они бывают и в первой декаде июня). Средняя продолжительность безморозного периода в воздухе на высоте 2 м над почвой равна 130-140 дням. В возвышенном Засурье он на 5-10 дней меньше. Средние многолетние значения сумм температур вегетационного периода 220°C - 250°C . Но в разные годы эти значения отклоняются от средних величин. Наиболее часто летом отмечается среднесуточная температура воздуха $15-25^{\circ}\text{C}$. В конце сентября температура воздуха становится менее 10°C , заканчивается вегетационный период, наступает осень. Среднемесячная температура воздуха в сентябре 11°C - 12°C , в октябре 3°C - $4,5^{\circ}\text{C}$.

Четкие закономерности осадков отсутствуют. На возвышенных местах суммы их достигают 650 мм, а на низменных, широких долинах рек – 550 мм и менее. Примерно 30% годовых сумм осадков выпадает в твердом виде и 70% – в жидком. Их минимум приходится на весенние (с марта по апрель) и зимние месяцы. Летом осадков больше, чем в другие сезоны. Среднее число дней с дождем летом около 12 за месяц, из них 8-9 дней со значительными осадками (более 1 мм). Сильные дожди (более 1 мм) обычно бывают один-два раза в каждый из летних месяцев. Месячные суммы осадков сильно колеблются (от 30

до 200% от их средних значений). Отмечались годы, когда осадки не выпадали 50-60 дней подряд, а раз в 15-20 лет их месячные суммы могут достигать 120-150 мм. Периодически бывают засухи.

С ноября по март осадки выпадают почти исключительно в виде снега. Образуются они в основном за счет влаги, переносимой со стороны Южной Атлантики и Средиземноморья. Устойчивый снежный покров формируется в третьей декаде ноября. В отдельные годы он может установиться в начале ноября или во 2-й половине декабря. Мощность снежного покрова достигает 35-40 см и при средней плотности 0,25-0,3 г/см³ он заключает в себе 800-1200 т воды на гектар. В конце 1-й и начале 2-й декады апреля происходит сход снежного покрова.

Годовое количество осадков на территории области сопоставимо с величиной испаряемости[35]. Однако поверхностный сток (15 – 20% осадков) и нерегулярность их выпадения обуславливают неустойчивость увлажнения. Увеличение недостаточности и неустойчивости увлажнения идет с северо-запада к юго-востоку.

2.3 Рельеф территории Пензенской области

Поверхность области представляет всхолмленную равнину. Центральную и восточную часть ее занимает западный склон Приволжской возвышенности, а западную часть – Окско-Донская низменность. Наиболее высокая и холмистая поверхность (270-300 м) в Засурье Сурское плато, расположенное в излучине Суры. Восточная граница области пересекает возвышенность Сурскую Шишку (более 320 м над уровнем моря). К западу от Суры располагается Сурско-Мокшанская и Керенско-Чембарская возвышенности. Их высоты (270-290 м над уровнем моря). Высоты менее 100 м над уровнем моря – в долине реки Выши на северо-западе области.

Рельеф характеризуется тремя высотными уровнями: 150-180 м, 200-240 м и 280-320 м. Низкая ступень находится на западе (восточная часть Окско-Донской низменности и долины крупных рек). Средняя и верхняя ступени – в центральных районах и на востоке области. Границы между ступенями характеризуются

увеличением крутизны склонов до 10-15° и более крутыми уступами. К западу от долины Суры и Ардыма в Днепровскую ледниковую эпоху находилась краевая часть ледникового языка.

Эрозия и другие процессы создали речные долины, междуречья, балки, овраги, золовые холмы, западины, конуса выносов, различные формы склонов. Долины крупных рек Суры, Узы, Мокши, Хопра пережили сложную историю. Этапы их развития отмечаются одной-тремя надпойменными террасами. Поймы рек в весеннее половодье заливаются водой, и на них происходит отложение песка и ила (аллювия). С удалением от русла накопление аллювия уменьшается, поэтому внешний край поймы понижен и часто заболочен. В поймах встречаются старицы в виде пойменных озер, заиленных озер – болот или сухих ложбин, а также золовые (ветровые формы): песчаные бугры, холмы до 1,5 м высотой и корытообразные ложбины глубиной менее 1 м, а также замкнутые понижения, возникшие в результате просадки грунта (суффозионные просадки). На надпойменных террасах рельеф сглажен и одновременно расчленен оврагами и балками, через которые к подножью террас выносятся водой песок и галька, образующие конуса выносов. Они нередко перегораживают притеррасную часть поймы и разбивают ее на цепочки сухих, заболоченных и занятых озерками котловин. Долины рек разделяются асимметричными междуречьями, у которых южные склоны более крутые. Относительные высоты их над поймами рек составляют на Окско-Донской низменности 40-50 м, а в пределах Приволжской возвышенности 180-190 м. Поверхности междуречий на западе широкие, низменные и плоские. На Керенско-Чембарской и Сурско-Мокшанской возвышенностях, а также на юге характерны волнистые и слабовыпуклые поверхности, а в Засурье – возвышенные платообразные с холмистыми и грядовыми останцами. На плоских междуречьях нередки суффозионные западины до 20-30 м в поперечнике, глубиной в несколько десятков см с засоленными почвами [29].

Наиболее активный фактор современного рельефообразования поверхностная (плоскостная) и линейная (струйчатая) водная эрозия.

Поверхностная эрозия выравнивает местность, линейная, наоборот, ее расчленяет. Особенно подвержены воздействию эрозии сельскохозяйственные угодья, 40% которых (около 13 тыс. кв. км) эродированы. Под оврагами и балками находится более 100 тыс. га сельскохозяйственных угодий. Густота овражно-балочной сети увеличивается с запада на восток, в безлесных районах она выше, нежели в лесистых. Особенно густо усеяны оврагами склоны южной экспозиции. Формы оврагов разнообразны, глубина их нередко достигает 20-30 м и больше, а длина нескольких км.

Современное развитие овражной сети происходит преимущественно за счет боковых (склоновых) и вторичных (донных) оврагов. Овражная сеть разветвлена и далеко заходит на водораздельные склоны[35]. Пространства, не затронутые оврагами, находятся на водоразделах, ширина их редко превышает 2-3 км.

2.4 Гидрография Пензенской области

Территория Пензенской области относится к бассейнам рек Волги и Дона. Водораздел между этими реками проходит по Керенско-Чембарской возвышенности на западе области. Речная сеть густая и разветвленная. Большинство рек берут свое начало в пределах области. Все реки равнинные, имеют медленное течение и широкие поймы.

Основные реки Пензенской области: Сура (длина – 841 км, площадь водосбора 67500 кв. км), Мокша (длина – 656 км, площадь водосбора 51000 кв. км), относящиеся к бассейну реки Волги-Каспийского моря и Хопер (длина – 980 км, площадь водосбора 61100 кв. км), относящийся к бассейну реки Дон (рис. 7).

Река Сура (основные притоки в пределах области Кадада, Уза, Шукша, Айва, Пенза) – крупный правобережный приток Волги, протекающий по территории шести субъектов Российской Федерации. Река берет свое начало на Приволжской возвышенности в Ульяновской области у деревни Сурские Вершины, несет свои воды на север и впадает в Чебоксарское водохранилище на территории Нижегородской области. В пределах Пензенской области длина реки составляет 350 км.

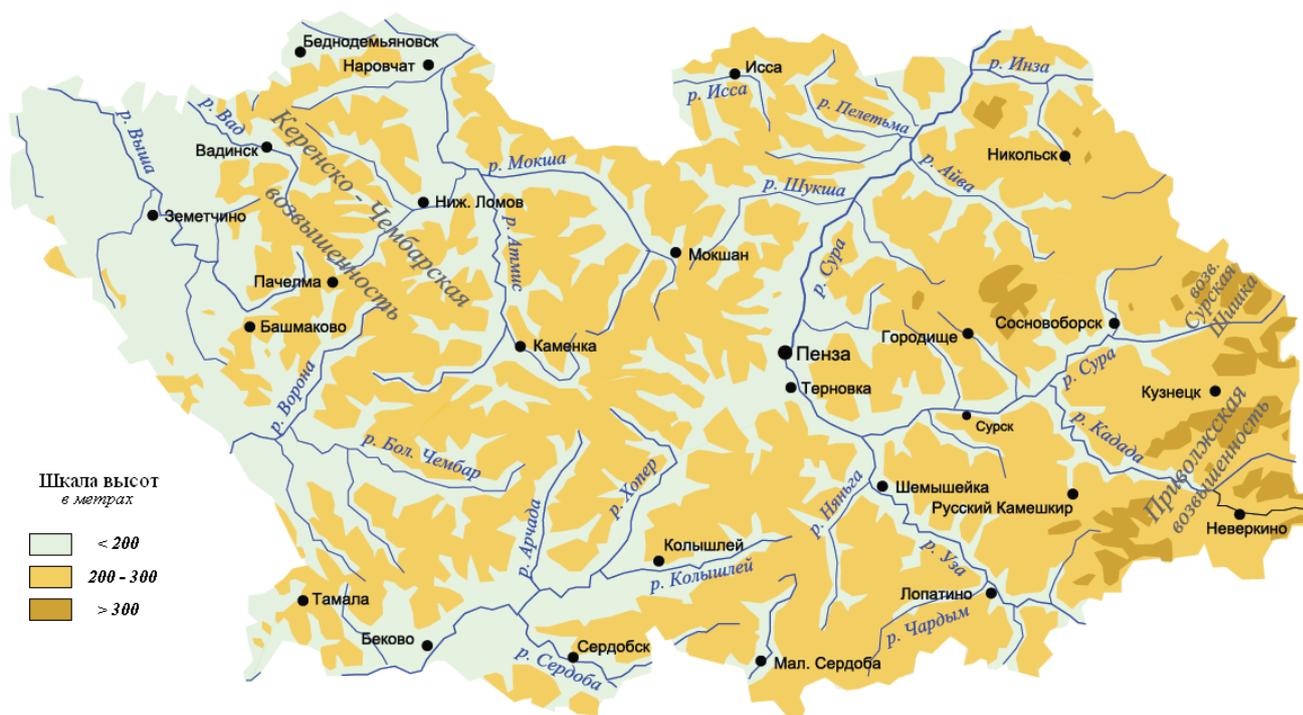


Рисунок 7 – Гидрография Пензенской области

Река Мокша (основные притоки Атмис, Ломовка, Вад) – правый приток Оки, начинается на Приволжской возвышенности в Пензенской области, течет по территориям Пензенской области, Республики Мордовия, Нижегородской и Рязанской областей и на территории Рязанской области впадает в Оку. В пределах Пензенской области длина реки составляет 15 км. Река имеет извилистое русло и спокойное течение, а также широкую пойму с озерами-старицами. Наиболее широкая пойма в нижнем течении у границы области и составляет 2-4 км.

Река Хопер (основные притоки Сердоба, Арчада, Колышлей) – крупный левый приток Дона, берущий свое начало в Пензенском районе из родников на Керенско-Чембарской возвышенности. Течет по территориям Пензенской, Саратовской, Воронежской и Волгоградской областей. Впадает в Дон на территории Волгоградской области. Длина реки в пределах области составляет 180 км. Река имеет извилистое неширокое русло и медленное течение.

Для рек Пензенской области характерно смешанное питание, на долю талых снеговых вод приходится около 60% годового стока, дождевых 23% и подземных – менее 20%. Более 60% объема годового стока приходится на весеннее половодье, длящееся с начала апреля до середины мая.

Реки Пензенской области покрываются льдом в конце ноября – начале декабря, вскрытие происходит в первой половине апреля. Средняя толщина льда составляет 50-70 см.

2.5 Распределение земель Пензенской области по категориям

Земельный фонд в административных границах области по состоянию на 1 января 2017 года составляет 4335,2 тыс.га. (табл.3).

Таблица 3 – Распределение земель Пензенской области по категориям на 1 января 2017 год

Категории земель	Площадь тыс. га.		
	2015 г.	2016 г.	2016 г. к 2015г.
1	2	3	4
1. Земли сельскохозяйственного назначения	3072,0	3071,8	- 0,2
2. Земли населенных пунктов	228,6	228,6	-
3. Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения	44,0	44,2	+0,2
4. Земли особо охраняемых территорий и объектов	9,1	9,1	-
5. Земли лесного фонда	964,5	964,5	-
6. Земли водного фонда	14,8	14,8	-
7. Земли запаса	2,2	2,2	-
Итого земель:	4335,2	4335,2	-

Из вышеприведенной таблицы видно, что в 2016 году произошли изменения в структуре земельного фонда по категориям. Уменьшение земель сельскохозяйственного назначения на 0,2 тыс. га произошло за счет перевода этих земель в земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения.

Земли сельскохозяйственного назначения по состоянию на 1 января 2017 года занимают 3071,8 тыс. га, из них в собственности граждан находится 1198,6

тыс. га или 39,02% от общей площади земель данной категории, у юридических лиц 789,9 тыс. га (25,71%) (табл. 4) [25].

Таблица 4 – Распределение земель по формам собственности в разрезе категорий земель на 1 января 2017 год (тыс. га)

№ п/п	Категории земель	Площадь, всего	В собственности граждан	В собственности ЮЛ	В госуд. и муницип. собственности	Из них		
						Собственник РФ	Собственник субъект РФ	Муниципальность
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Земли с/х назначения	3071,8	1198,6	789,9	1083,3	50,2	62,7	188,5
2.	Земли населенных пунктов	228,6	57,8	2,0	168,8	5,4	2,1	7,7
3.	Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения	44,2	0,2	0,6	43,4	26,2	2,8	2,6
4.	Земли особо охраняемых территорий и объектов	9,1	-	-	9,1	7,1	-	0,2
5.	Земли лесного фонда	964,5	-	-	964,5	964,5	-	-
6.	Земли водного фонда	14,8	-	-	14,8	0,2	-	-
7.	Земли запаса	2,2	-	-	2,2	-	-	-
	Итого земель:	4335,2	1256,6	792,5	2286,1	1053,6	67,6	199,0

Из вышеприведенной таблицы видно, что в государственной и муниципальной собственности находится 2286,1 тыс. га, гражданам принадлежит 1256,6 тыс. га, а юридическим лицам – 792,5 тыс. га. Однако большая часть земель сельскохозяйственного назначения (1198,6 тыс. га) принадлежит на праве собственности гражданам.

В государственной и муниципальной собственности находится 1083,3 тыс. га (35,27%), из которых 50,2 тыс. га отнесено к собственности Российской Федерации, из них передано в аренду гражданам 0,9 тыс. га, в пользование юридическим лицам – 26,6 тыс. га и в аренду – 22,7 тыс. га. К собственности Пензенской области отнесено 62,7 тыс. га, из них передано в аренду гражданам 1,9 тыс. га, в пользование юридическим лицам 2,8 тыс. га, в аренду юридическим лицам – 53,1 тыс. га; 188,5 тыс. га отнесены к муниципальной собственности, из них передано в аренду гражданам 56,6 тыс. га, в пользование юридическим лицам – 1,7 тыс. га и в аренду – 76,9 тыс. га [25].

Категория земель населенных пунктов составляет 228,6 тыс. га, из которых в собственности граждан находится 57,8 тыс. га, юридических лиц 2,0 тыс. га и в государственной и муниципальной собственности 168,8 тыс. га, из которых 5,4 тыс. га отнесено к собственности Российской Федерации, из них передано гражданам в аренду 0,7 тыс. га; юридическим лицам в пользование 2,1 тыс. га, в аренду – 2,5 тыс. га; 2,1 тыс. га отнесено к собственности Пензенской области и передано юридическим лицам в пользование 1,2 тыс. га; в аренду 0,5 тыс. га; 7,7 тыс. га отнесено к муниципальной собственности, из них передано в аренду гражданам 2,0 тыс. га, в пользование юридическим лицам – 1,5 тыс. га, в аренду юридическим лицам – 4,1 тыс. га.

Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения занимают 44,2 тыс. га, из которых 0,2 тыс. га находится в собственности граждан, 0,6 тыс. га – в собственности юридических лиц, в государственной и муниципальной собственности 43,24 тыс. га, из которых 26,2 тыс. га отнесено к собственности

Российской Федерации, из них предоставлено юридическим лицам в пользование 15,0 тыс. га, в аренду 9,7 тыс. га; 2,8 тыс. га отнесено к собственности Пензенской области и передано юридическим лицам в пользование – 1,8 тыс. га, 2,6 тыс. га отнесено к муниципальной собственности, из них передано в аренду гражданам – 0,1 тыс. га, в пользование юридическим лицам 0,5 тыс. га, в аренду юридическим лицам – 1,0 тыс. га.

Земли особо охраняемых территорий и объектов занимают 9,1 тыс. га и находятся в государственной и муниципальной собственности, из которых 7,1 тыс. га находится в собственности Российской Федерации и передано в пользование юридическим лицам, 0,2 тыс. га отнесена к муниципальной собственности и передана в аренду юридическим лицам.

Земли лесного фонда занимают 964,5 тыс. га и находятся в собственности Российской Федерации, из которых 964,5 тыс. га передано в пользование юридических лиц.

Земли водного фонда занимают 14,8 тыс. га и находятся в государственной и муниципальной собственности, из которых 0,2 тыс. га находится в собственности Российской Федерации и передано в пользование юридических лиц.

Земли запаса занимают 2,2 тыс. га и находятся в государственной и муниципальной собственности (табл. 5).

Таблица 5 –Распределение земель Пензенской области по угодьям (тыс. га)

№ п/п	Категории земель	Характеристика использования земель в разрезе угодий														
		Всего	Площадная характеристика в тыс. га													
			Пашня	Многолет- ние насажде- ния	Сенокосы и пастбища	Земли под древесно- кустарни- ковой раститель- ностью	Лесные земли, в т.ч.			Земли под застрой- кой	Земли под водой в т.ч.		Земли под дорогами, коммуникаци- ями, улицами, площадями	Болота	Нарушен- ные земли	Прочие земли
покры- тые лесом	гари	выруб- ки					ест. водое- мы	иск. водое- мы								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1.	Земли с/х назначения	3071,8	2350,7	14,7	520,7	62,8	8,1	0	7,0	15,4	0	22,3	39,1	7,7	0,4	22,9
2.	Земли населенных пунктов	228,6	65,6	7,6	66,2	8,2	11,2	0	0,3	35,7	0	2,4	25,9	0,7	0	4,8
3.	Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения	44,2	0,5	0	1,7	5,8	11,9	0	0,9	5,4		0,7	14,3	0	0,5	2,5
4.	Земли особо охраняемых территорий и объектов	9,1	1,0	0	0,2	0,3	7,3	0		0,2	0	0	0	0,1	0	0
5.	Земли лесного фонда	964,5	3,5	0,2	10,3	0,1	885,7		43,0	1,2	2,3	0	10,5	4,9	0	2,8
6.	Земли водного фонда	14,8	0	0	0	0,1	0	0	0	0,2	14,5	0	0	0	0	0
7.	Земли запаса	2,2	0,4		0,9	0	0,4	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0,4
	Итого земель:	4335,2	2421,7	22,5	600,0	77,3	924,6		51,2	58,1	16,8	25,4	89,8	13,5	0,9	33,4

2.6 Техничко-экономические показатели Пензенской области

В настоящее время Пензенская область представляет собой промышленно-аграрный регион страны.

Промышленность – ведущая отрасль экономики области, влияющая на социально-экономическое состояние Пензенского региона. В области насчитывается свыше 3,8 тысяч организаций-производителей. В промышленности производится до четверти объемов валового регионального продукта, работают около 100 тысяч человек. Доля промышленности в налоговых доходах области составляет около 45% процентов (рис. 8).



Рисунок 8 – Промышленность Пензенской области

Промышленное производство области представлено следующими отраслями: электроэнергетика, топливная, черная металлургия, химическая и нефтехимическая, машиностроение и металлообработка, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная, строительных материалов, стекольная и фарфорово-фаянсовая, легкая, пищевая, мукомольно-крупяная и комбикормовая.

Индекс промышленного производства по основным видам экономической деятельности Пензенской области за январь-июнь 2016 год составил 101,9%. Среди регионов Приволжского федерального округа по индексу промышленного производства Пензенская область занимает 4 место [39].

Агропромышленный комплекс Пензенской области (АПК) представлен совокупностью отраслей экономики, обеспечивающих производство сельскохозяйственной продукции, ее переработку и выпуск продуктов питания, а также реализацию их потребителям. АПК занимает одно из ведущих мест среди отраслей материального производства области. В нем производится около одной пятой части валовой региональной продукции. От его состояния зависит продовольственная самодостаточность и социальное развитие села.

Природно-климатические условия позволяют сельскому хозяйству области специализироваться на производстве зерна, подсолнечника, фабричной сахарной свеклы, мяса крупного рогатого скота, свиней и птицы, молока, яиц.

Область является крупным производителем продуктов питания и относится к тем регионам России, которые почти полностью обеспечивают потребности населения за счет собственного производства

Географическое положение Пензенской области благоприятно влияет на ее социально-экономический потенциал, позволяет развивать эффективное взаимодействие как с регионами восточной, так и западной части Российской Федерации. Близость крупных промышленных центров, удобное транспортно-географическое положение позволяют использовать привозное сырье и топливо, обеспечивают связи по кооперированию, сбыту готовой продукции [43].

Таким образом, рассматривая градацию земельного фонда Пензенской области по категориям, формам собственности и угодьям, можно дать оценку использования земельных ресурсов, как удовлетворительно. Поэтому государственный земельный надзор играет огромную роль в её повышении, побуждая население выполнять требования земельного законодательства. Однако сам контроль проводится по этапам и определенным правилам, которые будут рассмотрены далее.

ГЛАВА 3 НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА

3.1 Виды нарушений земельного законодательства

Органы государственного земельного надзора, проводя плановые и внеплановые проверки, выявляют различные виды нарушений земельного законодательства.

Согласно Кодексу об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) к видам нарушений земельного законодательства можно отнести такие как: самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1.), уничтожение или повреждение специальных знаков, к которым относятся, например, пункты государственной геодезической сети (ст. 7.2.), пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов (ст. 7.3.), самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых (ст. 7.4.), самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом (ст. 7.10.) [33, 34]. Также к ним относятся: порча земель (ст. 8.6.), невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.7.), использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8.), нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками (ст. 10.1.) и т.д.

3.2 Порядок осуществления земельного надзора

Порядок проведения органами государственного земельного надзора регламентируется нормативными документами [36]. Для Росреестра это приказ Минэкономразвития России от 20 июля 2015 года № 486 «Об утверждении

Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора», для Росприроднадзора это приказ Минприроды России от 29 июня 2012 года № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора», для Россельхознадзора это приказ Минсельхоза России от 27 декабря 2016 года № 591 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [16, 17].

Исполнение государственной функции по земельному надзору осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами, к которым относится: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ, Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ, Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 № 101-ФЗ, Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ, Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре», Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль» и т.д.

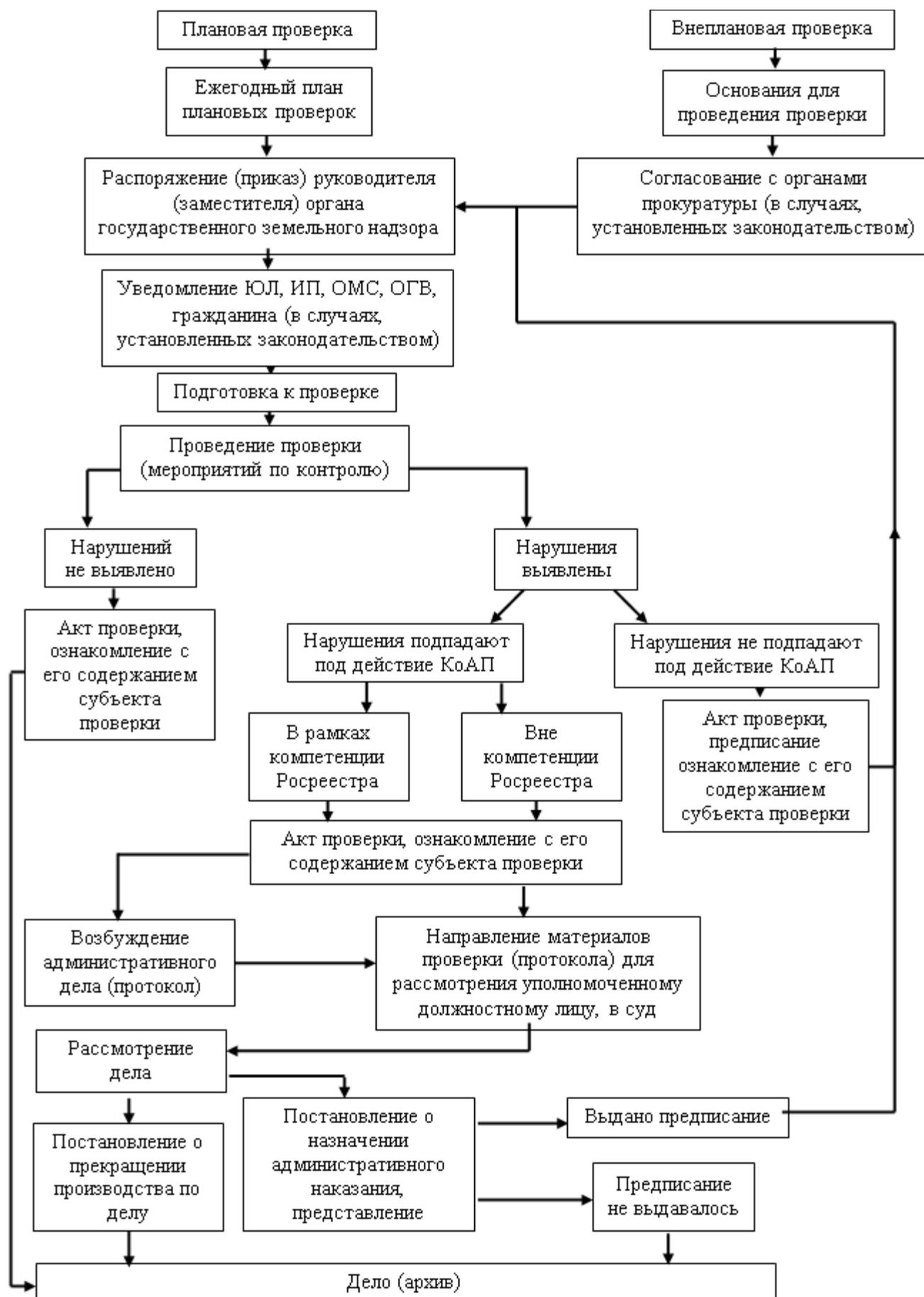


Рисунок 9– Блок-схема проведения проверок

Так как проведение проверок осуществляется на основании административного регламента, то он содержит их полный порядок, а именно состав, последовательность и сроки выполнения процедур по государственному земельному надзору. Поэтому организация проведения плановой/внеплановой проверки включает принятие решения о проведении проверки, подготовку к проверке, проведение проверки, а также подготовку акта проверки (рис. 9).

Основанием для принятия решений о проведении проверки или юридическим фактом является:

1) для плановой проверки:

а) ежегодный план проведения плановых проверок на соответствующий год;

2) для внеплановой проверки:

а) истечение срока исполнения выданного предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства Российской Федерации;

б) поступление обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти или органов местного самоуправления о наличии признаков нарушений земельного законодательства Российской Федерации;

в) распоряжение руководителя, изданное в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

При подготовке к проведению плановой проверки должностное лицо всегда уточняет вопросы, подлежащие проверке, определяет необходимые для проведения проверки документы и сведения, имеющиеся в распоряжении Росреестра (территориальных органов), а также те, которые необходимо запросить у других органов, изучает документы и сведения, в том числе представленные в Росреестр (территориальный орган) проверяемым юридическим

лицом, органом государственной власти, органом местного самоуправления, индивидуальным предпринимателем или гражданином, и иные находящиеся в распоряжении Росреестра (территориальных органов) и запрошенные у других органов [15] (Приложение 1).

О проведении плановой/внеплановой проверки проверяемое лицо уведомляется Росреестром (территориальным органом) не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения руководителя, заместителя руководителя Росреестра (территориального органа) о проведении проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или с уведомлением о вручении в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, или иным доступным способом, обеспечивающим фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату.

При проведении плановой/внеплановой выездной проверки должностное лицо, которое чаще всего называют государственный инспектор, совершает ряд правомерных действий, включающих: проверку документов, удостоверяющих личность и при наличии полномочия представителя, запрос документов, подтверждающих возникновение права владения и пользования объектом земельных отношений и иные документы, относящиеся к предмету проверки [15].

В их компетенции осуществлять:

- обмер границ проверяемого земельного участка;
- определение местоположения характерных точек границ проверяемого земельного участка (при наличии технической возможности);
- фотосъемку.

Государственный инспектор устанавливает:

- фактическое использование земельного участка, его соответствие установленным для земельного участка целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенному использованию;

- соблюдение требования о приведении земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
- соответствие площади земельного участка площади, указанной в государственном кадастре недвижимости и в правоустанавливающих документах;
- соответствие местоположения характерных точек границ земельного участка сведениям об их местоположении в государственном кадастре недвижимости (в случае необходимости);
- соблюдение требования о переоформлении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком на право аренды земельного участка или приобретения его в собственность;
- действия органов местного самоуправления по соблюдению требований земельного законодательства при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;
- исполнение ранее выданного предписания по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранение выявленных нарушений (в случае проведения проверки исполнения ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации) (Приложение 3);
- соблюдение требований о недопущении самовольного занятия земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок.

3.3 Подготовка акта проверки соблюдения земельного законодательства

По результатам плановой/внеплановой проверки должностным лицом Росреестра (территориального органа), проводящим проверку, составляется акт проверки в двух экземплярах (Приложение 2). В случае проведения проверки на нескольких земельных участках, принадлежащих и (или) используемых лицом, в

отношении которого проводится проверка, составляется один акт, в котором указываются установленные сведения отдельно по каждому земельному участку.

В акте проверки указываются:

- 1) дата, время и место составления акта проверки;
- 2) наименование органа государственного надзора (Росреестр, территориальный орган);
- 3) дата и номер распоряжения руководителя, заместителя руководителя Росреестра (территориального органа);
- 4) фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку;
- 5) наименование проверяемого юридического лица, органа государственной власти, органа местного самоуправления или фамилия, имя и отчество индивидуального предпринимателя или гражданина, а также фамилия, имя, отчество и должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, органа государственной власти, органа местного самоуправления, уполномоченного представителя индивидуального предпринимателя, гражданина, присутствовавших при проведении проверки;
- 6) дата, время, продолжительность и место проведения проверки;
- 7) сведения о результатах плановой проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований, об их характере и лицах, допустивших указанные нарушения, а также:
 - сведения о правоустанавливающих и иных документах;
 - нормы законодательства Российской Федерации, которые нарушены;
 - статьи КоАП РФ, которыми предусмотрена административная ответственность в случае выявления нарушений, за которые в соответствии с законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность [15].

В случае проведения выездной проверки дополнительно указываются:

- информация о наличии ограждения земельного участка, возможности доступа, наличии строений и сооружений, растительности, осуществляемой деятельности, наличии межевых знаков и иные сведения, характеризующие фактическое использование земельного участка;

- результаты и методы измерения границ земельного участка и вычисления его площади, используемое оборудование, сведения о поверке;

- сведения о проведении фотосъемки;

8) сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом проверки руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя органа местного самоуправления, его уполномоченного представителя, присутствовавших при проведении проверки, о наличии их подписей или об отказе от подписания акта проверки, а также сведения о внесении в журнал учета проверок записи о проведенной проверке, либо о невозможности внесения такой записи в связи с отсутствием у юридического лица, индивидуального предпринимателя указанного журнала;

9) в акте, составляемом по результатам проверки соблюдения органами местного самоуправления требований при предоставлении земельных участков, в разделе о результатах проверки указываются следующие сведения о проверке, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований:

- перечень документов, которые проанализированы в ходе проведения проверки;

- факты, указывающие на соблюдение (несоблюдение) требований земельного законодательства при предоставлении земельных участков;

- нормы законодательства, которые были нарушены при принятии решения о предоставлении или об отказе в предоставлении земельного участка;

- норма законодательства, которой предусмотрена ответственность за выявленное нарушение земельного законодательства.

В случае выявления нарушений требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность, должностные лица выдают проверяемому лицу

предписание об устранении выявленных нарушений требований законодательства Российской Федерации, по форме, утвержденной Приказом об утверждении предписания.

К акту проверки прилагаются объяснения проверяемого лица (его представителя), на которого возлагается ответственность за нарушение обязательных требований, обмер границ земельного участка, фототаблица, предписание об устранении выявленных нарушений (в случае выявления нарушений) и иные связанные с результатами проверки документы или их копии (Приложение 2).

По завершении проведения проверки копии всех документов направляются гражданину по почте (Приложение 4).

3.4 Ответственность за нарушения земельного законодательства

За нарушение земельного законодательства следует какая-либо ответственность. Согласно статье 74 Земельного кодекса Российской Федерации лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную и уголовную ответственности. Однако это не освобождает их от обязанности устранить допущенные нарушения и возместить причиненный ими вред [37].

За земельные правонарушения административная ответственность предусмотрена в виде штрафа, являющегося денежным взысканием, выражающемся в рублях. Административный штраф может быть наложен не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а за нарушение законодательства РФ об охране окружающей природной среды не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения. При длящемся административном правонарушении сроки начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

Отдельные составы административных правонарушений в сфере земельных правоотношений содержатся в главе 7 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны собственности», в главе 8 «Административные

правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования», в главе 10 «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель» [3].

При совершении земельного правонарушения, являющегося общественно опасным деянием, или «земельного» преступления к виновным применяется уголовная ответственность, предусмотренная Уголовным кодексом Российской Федерации.

Согласно статье 254 УК РФ «Порча земли»: «Отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, наказываются штрафом, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет» [4].

Статья 170 УК РФ «Регистрация незаконных сделок с недвижимым имуществом», согласно которой регистрация заведомо незаконных сделок с недвижимым имуществом, умышленное искажение сведений государственного кадастра недвижимости и (или) Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а равно занижение кадастровой стоимости объектов недвижимости, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения, наказываются штрафом в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет [4].

Кроме рассмотренных двух статей, объектом которых выступают непосредственно земельные отношения, в УК РФ содержатся ряд составов, где объектами наряду с другими общественными отношениями могут быть в определенной степени и отношения по поводу земли. Например, «Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ» – статья 246 УК РФ. При проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил, если это повлекло существенное изменение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия.

Кроме того, следует назвать такие составы, как «Умышленное уничтожение или повреждение имущества» – статья 167 УК РФ, предметом которого может быть и земельный участок, которому в результате данного деяния причиняется значительный ущерб; «Уничтожение или повреждение имущества по неосторожности» – статья 168 УК РФ; «Принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения» – статья 179 УК РФ и похожее с ним «Вымогательство» – статья 163 УК РФ [4].

Санкции уголовного и административного права применяются на альтернативной основе, меры ответственности других отраслей права могут быть применены одновременно за одно и то же правонарушение.

Устранение допущенного земельного правонарушения – это восстановление положения, существовавшего до нарушения права на земельный участок. В частности, приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при захламлении, загрязнении и других видах порчи, самовольном занятии, что может выразиться, например, в восстановлении плодородия почв и т.д.

Также в соответствии со статьей 75 ЗК РФ есть дисциплинарная ответственность, которая распространяется на должностных лиц и работников организации из-за ненадлежащего исполнения ими служебных обязанностей, повлекших за собой административную ответственность всей организации за

проектирование, размещение и ввод в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное влияние на земли, их загрязнение сточными водами, отходами производства и химическими веществами.

ГЛАВА 4 АНАЛИЗ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ЗЕМЕЛЬ ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

В целом в 2016 году Управлением Росреестра в рамках исполнения функции по осуществлению государственного земельного надзора было проведено 3529 проверок соблюдения земельного законодательства (2899 проверок проведено территориальными отделами), из них 2478 плановых и 1051 внеплановых проверок. По результатам проверочных мероприятий было выявлено 1580 нарушений земельного законодательства (1038 нарушений выявлено территориальными отделами), из них по ст. 7.1 КоАП РФ – 1301; по ст. 8.8 КоАП РФ – 18; по ст. 19.4 и 19.4.1 КоАП РФ – 31; по ст. 19.5 КоАП РФ – 141, по ст. 20.25 КоАП РФ – 79, по ст. 19.7 КоАП РФ – 1, по иным нарушениям земельного законодательства РФ – использование земельного участка без оформленных в установленном порядке документов, удостоверяющих право на землю (статьи 26 и 42 Земельного кодекса Российской Федерации) – 9 [24] (Приложение 5).

Рассматривая 2015 год, можно отметить, что было проведено 4238 проверки соблюдения земельного законодательства (3742 проверок проведено территориальными отделами), из них 3187 плановых и 1051 внеплановых проверок. По результатам проверочных мероприятий было выявлено 1039 нарушений земельного законодательства (799 нарушений выявлено территориальными отделами), из них по ст. 7.1 КоАП РФ – 693, по ст. 8.8 КоАП РФ – 28, по ст. 7.34 КоАП РФ – 2, по ст. 19.4 и 19.4.1 КоАП РФ – 57; по ст. 19.5 КоАП РФ – 238, по ст. 20.25 КоАП РФ – 21 [25].

Сравнивая эти периоды, можно сделать вывод, что в 2016 году проверок проведено меньше, однако нарушений, связанных с самовольным занятием земельного участка (ст. 7.1 КоАП РФ) больше.

Основные показатели осуществления государственного земельного надзора за пять истекших лет приведены в таблице 6.

Таблица 6– Основные показатели осуществления государственного земельного надзора за 2012-2016 гг.

Районы	Показатели эффективности государственного земельного контроля (надзора)																			
	2012				2013				2014				2015				2016			
	Проведено проверок	Выявлено нарушений	Привлечено нарушителей	Наложено штрафов, тыс. руб.	Проведено проверок	Выявлено нарушений	Привлечено нарушителей	Наложено штрафов, тыс. руб.	Проведено проверок	Выявлено нарушений	Привлечено нарушителей	Наложено штрафов, тыс. руб.	Проведено проверок	Выявлено нарушений	Привлечено нарушителей	Наложено штрафов, тыс. руб.	Проведено проверок	Выявлено нарушений	Привлечено нарушителей	Наложено штрафов, тыс. руб.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Башмаковский	162	50	51	36,4	152	41	41	28,8	161	50	50	28,3	127	34	34	156,4	82	27	27	215,5
Спасский	130	4	4	21,5	101	9	9	94,0	104	10	10	34,9	102	27	24	115,5	90	34	30	150,0
Бековский	125	3	3	14,5	126	5	5	12,0	114	9	8	5,5	78	24	18	73,2	95	25	23	120,0
Белинский	155	14	14	41,1	146	10	10	22,5	147	12	12	8,4	72	16	16	80,0	85	52	43	230,0
Бессоновский	257	67	67	35,5	222	48	47	35,2	198	32	32	13,3	196	29	29	95,3	153	54	43	220,0
Вадинский	148	39	38	32,5	135	19	16	6,5	129	20	18	11,5	57	10	6	77,0	29	7	3	10,0
Городищенский	149	162	150	85,4	173	208	204	107,1	145	223	218	140,8	142	96	93	522,0	129	164	153	772,0
Земетчинский	163	73	76	52,3	163	79	75	40,7	206	79	74	37,6	150	50	31	132,3	77	44	25	123,0
Иссинский	148	4	4	11,5	150	8	8	14,0	144	7	4	2,3	132	5	5	15,9	105	9	7	30,5
Каменский	172	36	39	23,0	214	52	52	33,1	216	54	53	47,4	192	44	44	175,9	136	79	78	447,0
Камешкирский	155	56	56	52,7	122	31	30	79,9	121	30	30	35,0	115	7	7	48,3	118	55	54	252,0
Кондольский	118	20	21	11,1	98	9	9	7,6	134	10	10	9,5								
Колышлейский	154	14	13	10,5	143	11	11	9,5	113	22	22	14,4	114	17	17	73,5	125	32	29	135,0
Кузнецкий	310	64	64	82,8	269	69	68	79,8	269	73	70	43,7	225	68	62	330,5	117	92	76	395,1
Лопатинский	153	14	14	20,0	126	14	14	13,0	119	26	26	27,5	118	17	16	67,0	96	33	33	339,2
Лунинский	192	56	59	30,8	193	74	68	46,7	181	55	52	32,3	132	27	29	116,8	108	71	70	362,6
Малосердобинский	133	12	12	11,5	126	24	24	38,0	140	17	17	26,5	124	11	10	55,0	104	31	27	120,3
Мокшанский	114	7	7	6,5	100	30	26	18,0	93	9	9	4,5	101	16	14	75,0	87	11	8	55,0
Наровчатский	139	4	4	4,0	127	2	2	12,0	120	5	5	3,0	112	5	5	16,5	92	10	10	50,0
Неверкинский	116	26	25	15,8	108	19	19	16,2	103	16	16	5,5	101	11	10	53,5	71	0	0	0
Нижнеломовский	156	17	17	16,2	115	30	16	13,1	110	27	16	17,5	100	20	13	42,5	88	16	15	75,0
Никольский	188	40	40	46,3	127	37	36	38,9	133	76	75	68,5	154	59	54	220,9	145	61	55	300,6
Пачелмский	174	20	20	21,6	152	36	36	29,0	162	24	22	17,2	117	19	17	43,0	104	37	36	180,0
Пензенский	281	50	49	26,8	286	58	58	92,4	304	67	65	61,2	292	31	32	41,3	125	29	26	250,0
Сердобский	212	27	29	37,1	186	17	17	20,5	182	27	27	37,5	122	47	41	135,6	120	49	43	261,1
Сосновоборский	165	62	63	38,1	108	61	56	61,3	119	59	58	78,7	115	80	67	259,8	123	57	55	435,4
Тамалинский	174	18	17	36,0	144	21	21	39,5	152	14	14	29,2	80	7	6	27,7	57	6	6	45,0
Шемышейский	162	11	11	7,8	172	21	20	39,5	178	35	12	9,0	151	19	18	72,5	126	63	59	315,0
г. Пенза	476	449	237	183,3	668	392	380	229,3	945	663	604	303,9	496	240	232	1324,6	630	428	332	4334,3
г. Заречный	220	9	4	2,1	207	7	9	33,8	221	12	12	6,8	221	3	1	0,5	112	4	4	20,0
Итого	5401	1228	1208	1014,7	5159	1442	1387	1311,9	5463	1763	1641	1161,4	4238	1039	951	4448,0	3529	1580	1370	10243,6

Количество проведенных проверок за период 2012-2016 гг. таблицы 6 можно представить в виде диаграмм (рис. 10-14).

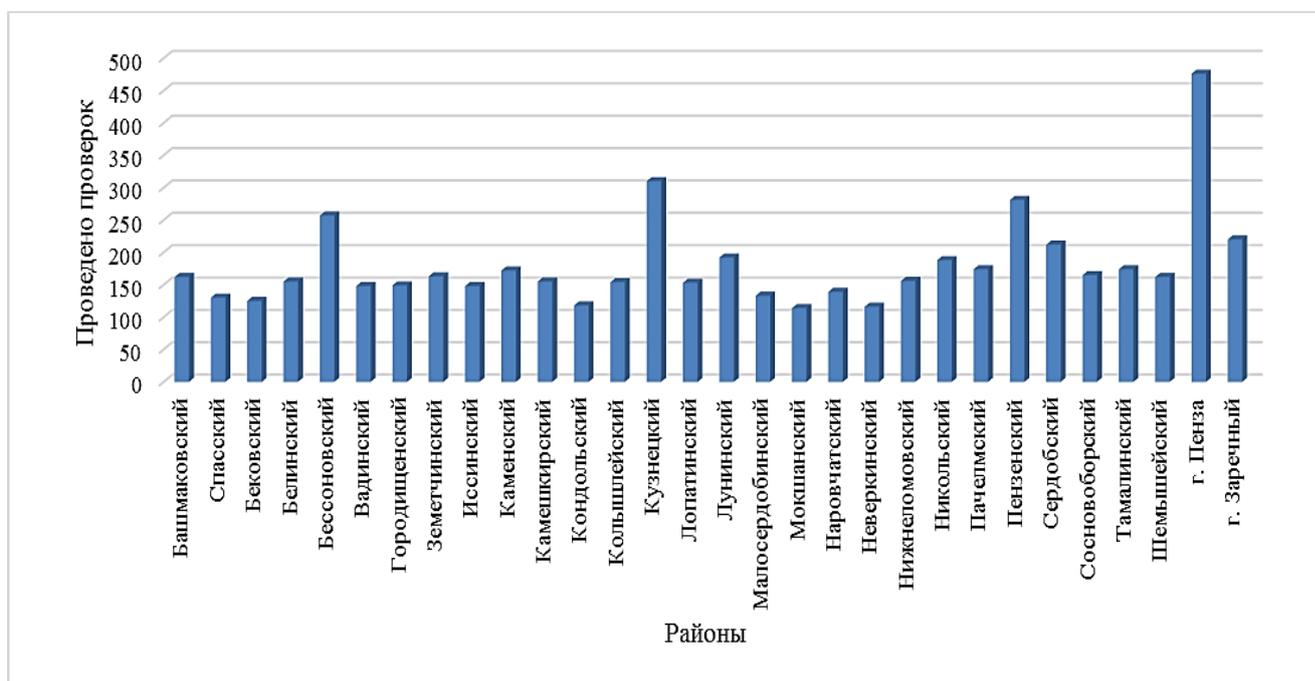


Рисунок 10– Динамика проверок, проведенных за 2012 год

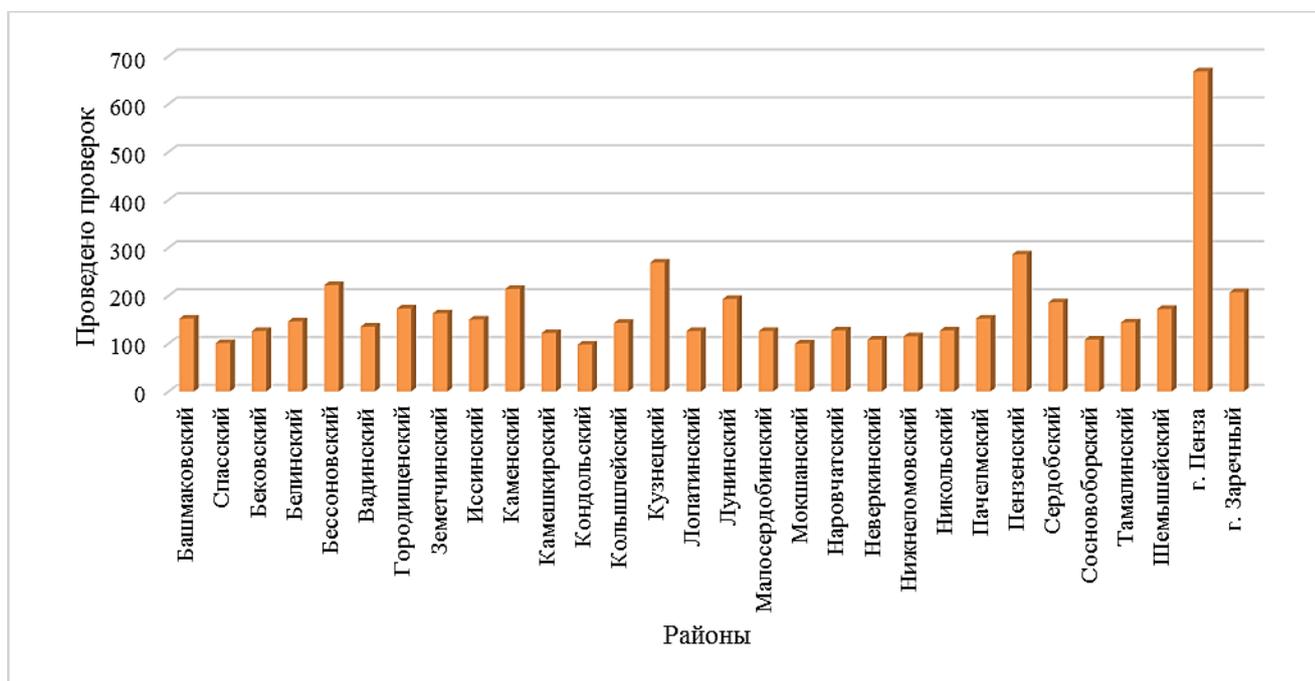


Рисунок 11– Динамика проверок, проведенных за 2013 год

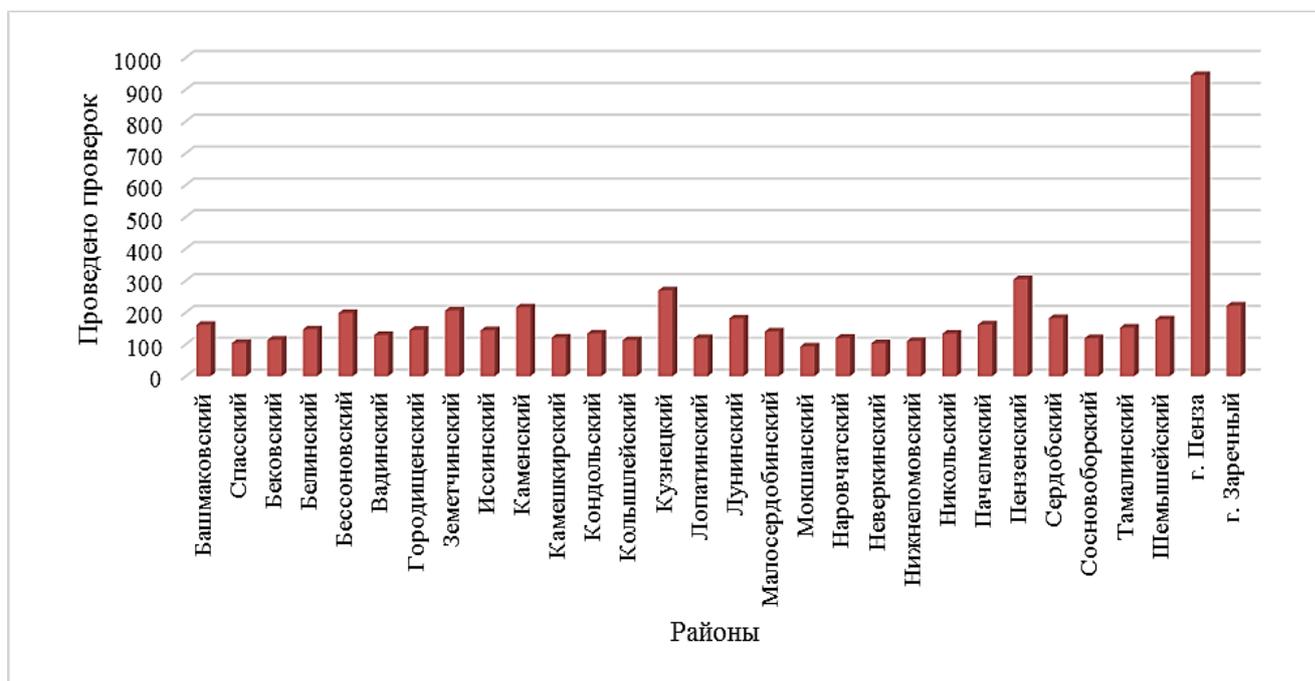


Рисунок 12– Динамика проверок, проведенных за 2014 год

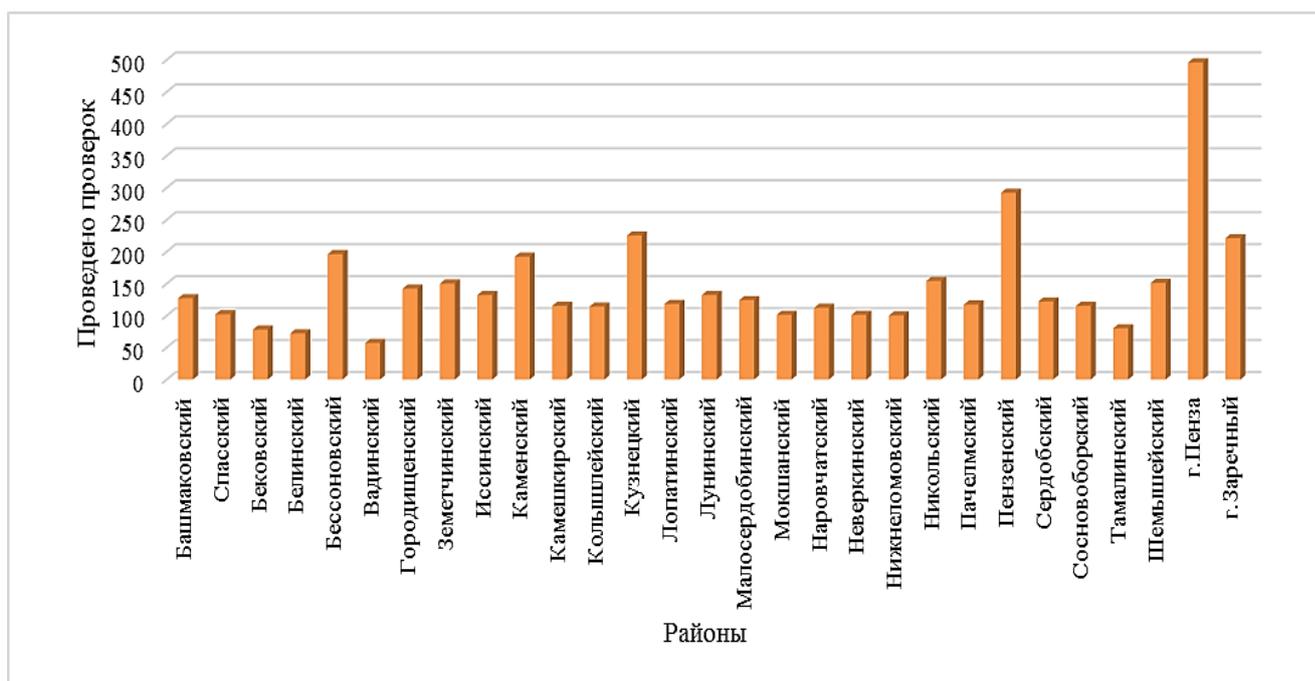


Рисунок 13– Динамика проверок, проведенных за 2015 год

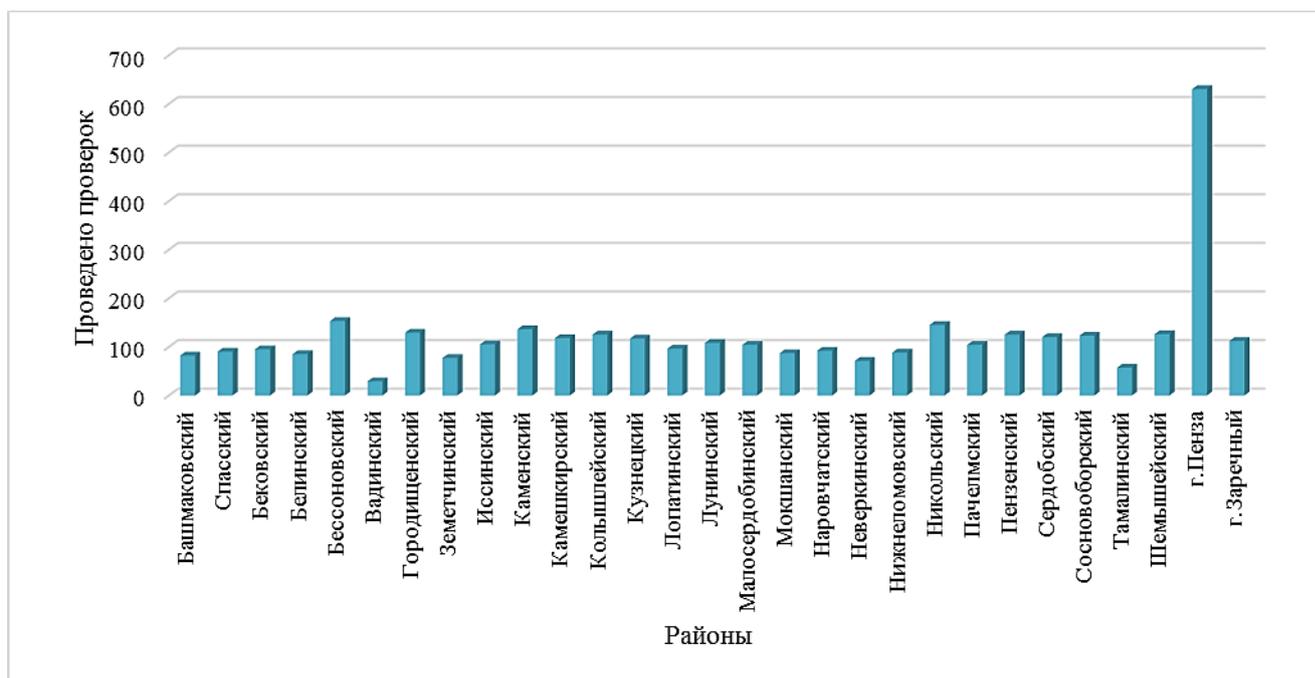


Рисунок 14– Динамика проверок, проведенных за 2016 год

Из вышеприведенных диаграмм видна четкая динамика районов Пензенской области, где проводилось наименьшее и наибольшее количество проверок по годам. Именно благодаря слаженной работе сотрудников отдела государственного земельного надзора проводится такое число проверок, какое наблюдается на рисунках 10-14, и пресекается всякое нарушение земельного законодательства.

Однако, для того, чтобы в полной мере представить объем проделанной за это время работы, необходимо наглядно выяснить, какое среднее количество проверок проводилось в году, а для этого надо найти их общую сумму за 2012-2016 гг. и разделить на этот период, то есть на 5 лет (рис. 15).

Из данной диаграммы видно, что среднее число проведенных проверок в разных районах различно. Однако, можно выделить 5 зон с приблизительно равным числом проверок (рис. 16).

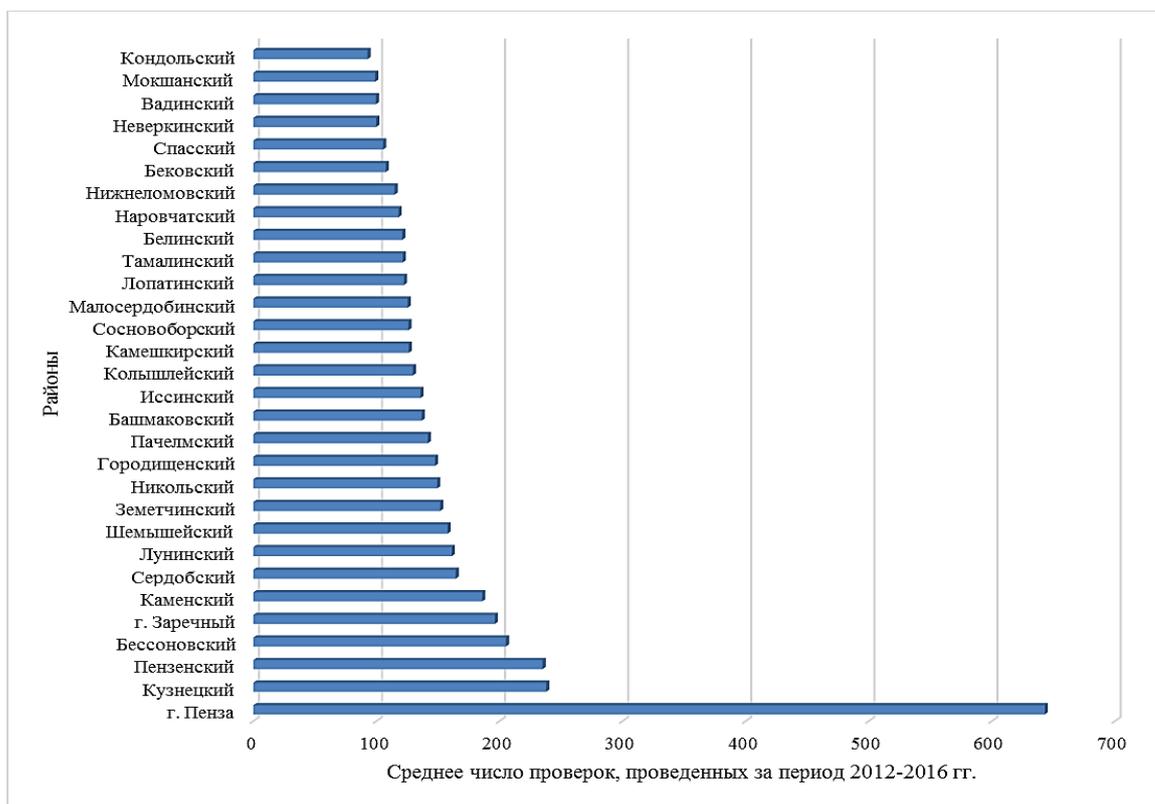


Рисунок 15 – Среднее число проверок, проведенных за период 2012-2016 гг.

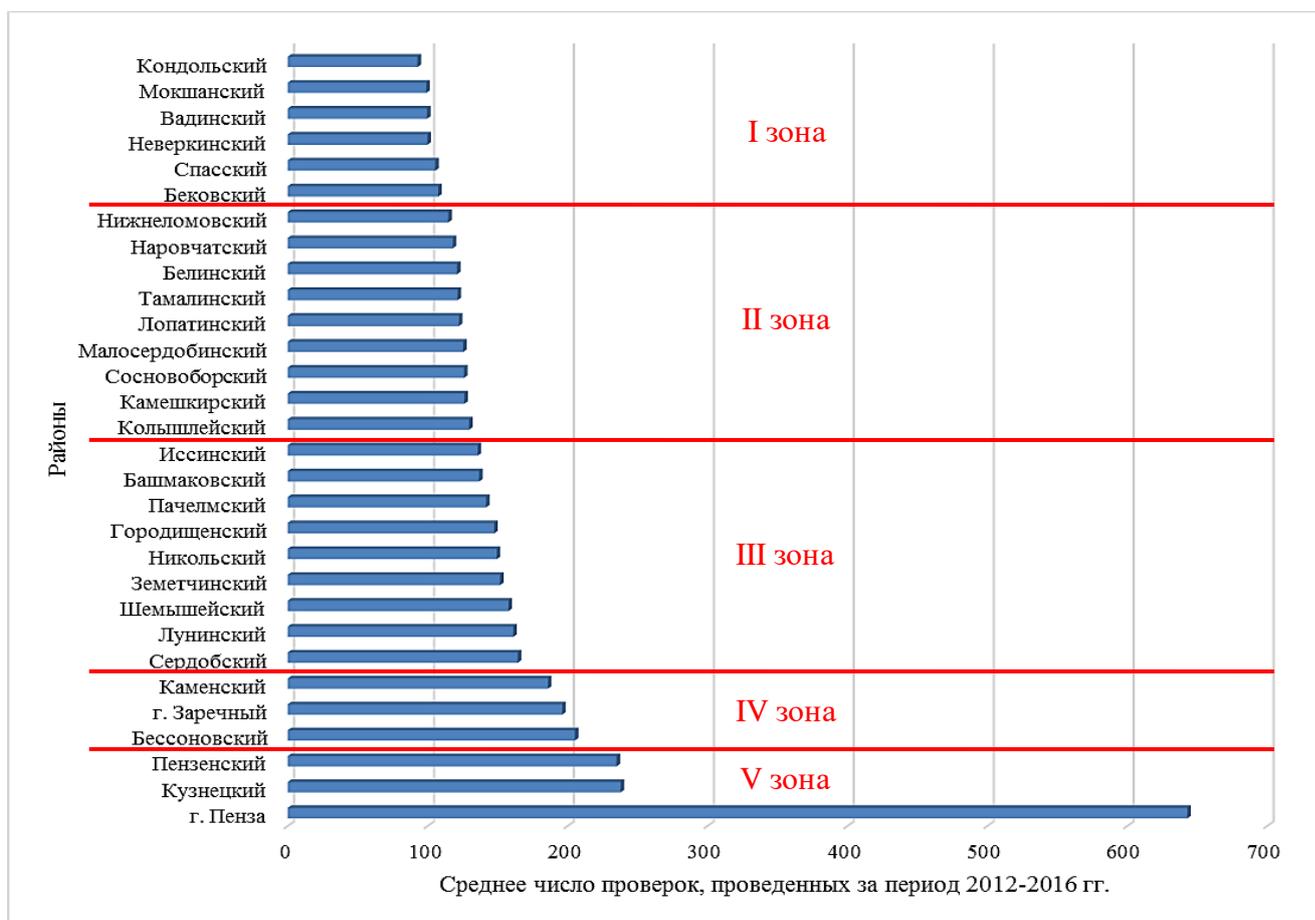


Рисунок 16 – Деление территории Пензенской области на зоны (по среднему количеству проведенных проверок)

В данной диаграмме каждая зона соответствует среднему числу проверок, проведенных за 1 год в период 2012-2016 гг.

Первой зоне соответствует количество проверок, равное 98-108, второй зоне – 115-130, третьей зоне – 136-164, четвертой зоне – 186-205, пятой зоне – 235-643.

Большинство районов, входящих в первую зону, почти все имеют наименьшую площадь и население среди других районов Пензенской области (Спасский – 69,33 тыс. га, Неверкинский – 98,45 тыс. га, Бековский – 101,63 тыс. га, Вадинский – 103,97 тыс. га, Мокшанский – 222,42 тыс. га), поэтому такое число проведения проверок более чем достаточно для соблюдения гражданами, проживающими на данных территориях, земельного законодательства. Эти районы также наиболее удалены от города областного значения Пенза.

Пятая зона соответствует большему числу проведенных проверок, так как в нее входит самый большой по площади Пензенский район (284,4 тыс. га) с входящим в него городом областного значения Пенза. Однако его выделяют отдельно из-за того, что количество проведенных проверок только в этом городе превышает сумму проверок, проведенных в нескольких районах. Кузнецкий район (207,11 тыс. га) с входящим в него городом областного значения Кузнецк так же входит в пятую зону. Эта зона также самая большая по количеству проживающих на её территории населения (703,93 тыс. чел), поэтому проведение наибольшего числа проверок на соблюдение земельного законодательства просто необходимо.

Для того, чтобы уменьшить число проводимых проверок, а, следовательно, уменьшить нагрузку на органы государственного земельного надзора в виде человеческого фактора, на территории Пензенской области, но не ослабить его, необходимо разработать предложения по совершенствованию организации этих органов.

Во-первых, внести некоторые изменения в земельное законодательство, к которым можно отнести:

- 1) Внесение изменений в ст. 7.1. «Самовольное занятие земельного участка» КоАП РФ в части наказаний в виде предупреждения об устранении нарушений

либо сначала выдавать предписание об устранении, но сроком на 3 месяца, а после неисполнения наложить штраф;

2) Ужесточение мер по дарению либо продаже земельных участков между членами семьи с нарушениями по ст. 8.8. «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению» КоАП РФ. По данной статье неосвоение земель более трех лет наказывается штрафом. Поэтому люди специально продают или дарят ее своим родственникам для избежания нарушения, а после регистрации прав нового собственника снова начинается исчисление периода равного 3 годам, а земля так же не используется.

Во-вторых, в некоторых случаях изменить порядок привлечения к ответственности за нарушение земельного законодательства. Например, при приобретении гражданином земельного участка в собственность меньше года назад с нарушением, о котором он не знал, а при проведении проверки оно было выявлено, не привлекать его к ответственности незамедлительно, а дать возможность доказать, что это нарушение было допущено не им. После чего, выдать предписание на устранение данного нарушения;

К отдельному виду предложений по совершенствованию организации государственного земельного надзора на территории Пензенской области относится обеспечение сотрудников официально установленной формой, которая введена в большинстве регионов Российской Федерации. Потому что, для должностных лиц она является знаком отличия от других государственных органов, а для большинства людей внушает доверие и другое отношение ко всему происходящему.

Таким образом, проведение проверок играет большую роль не только в соблюдении земельного законодательства, но и, в результате, на уровень местного бюджета. Поэтому следует обратить внимание на экономическую эффективность ведения государственного земельного надзора, которая будет рассмотрена далее.

ГЛАВА 5 ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА

Местный бюджет – это форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления, путем исполнения расходных обязательств.

Доходы бюджета Пензенской области формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах. За нарушение земельного законодательства в Российской Федерации и, в частности, Пензенской области предусмотрена какая-то ответственность, за которой следует в основном наложение штрафа (рис. 17).

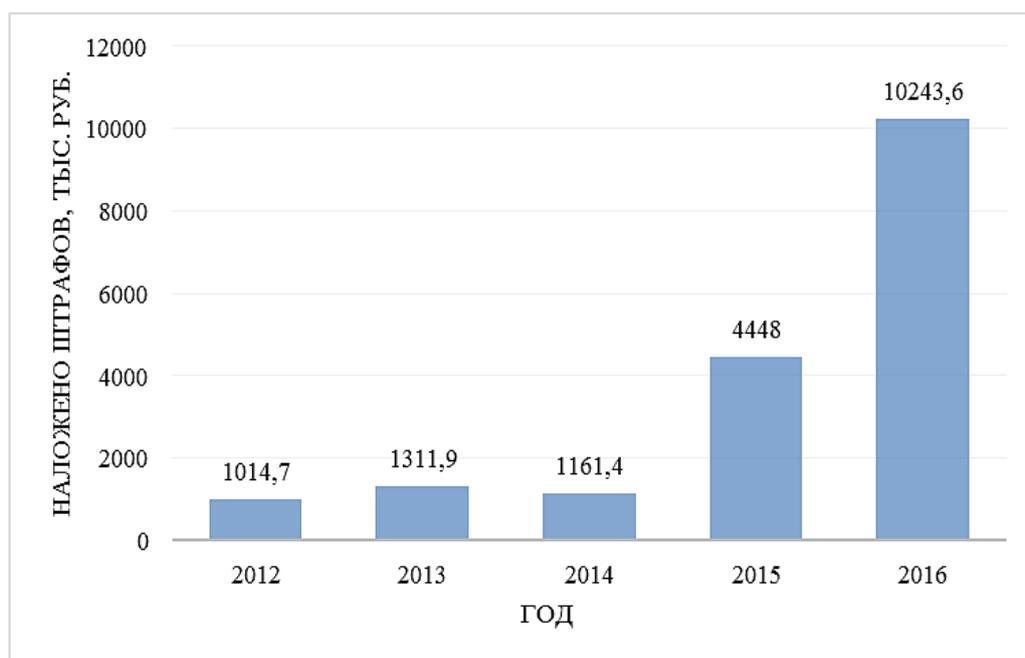
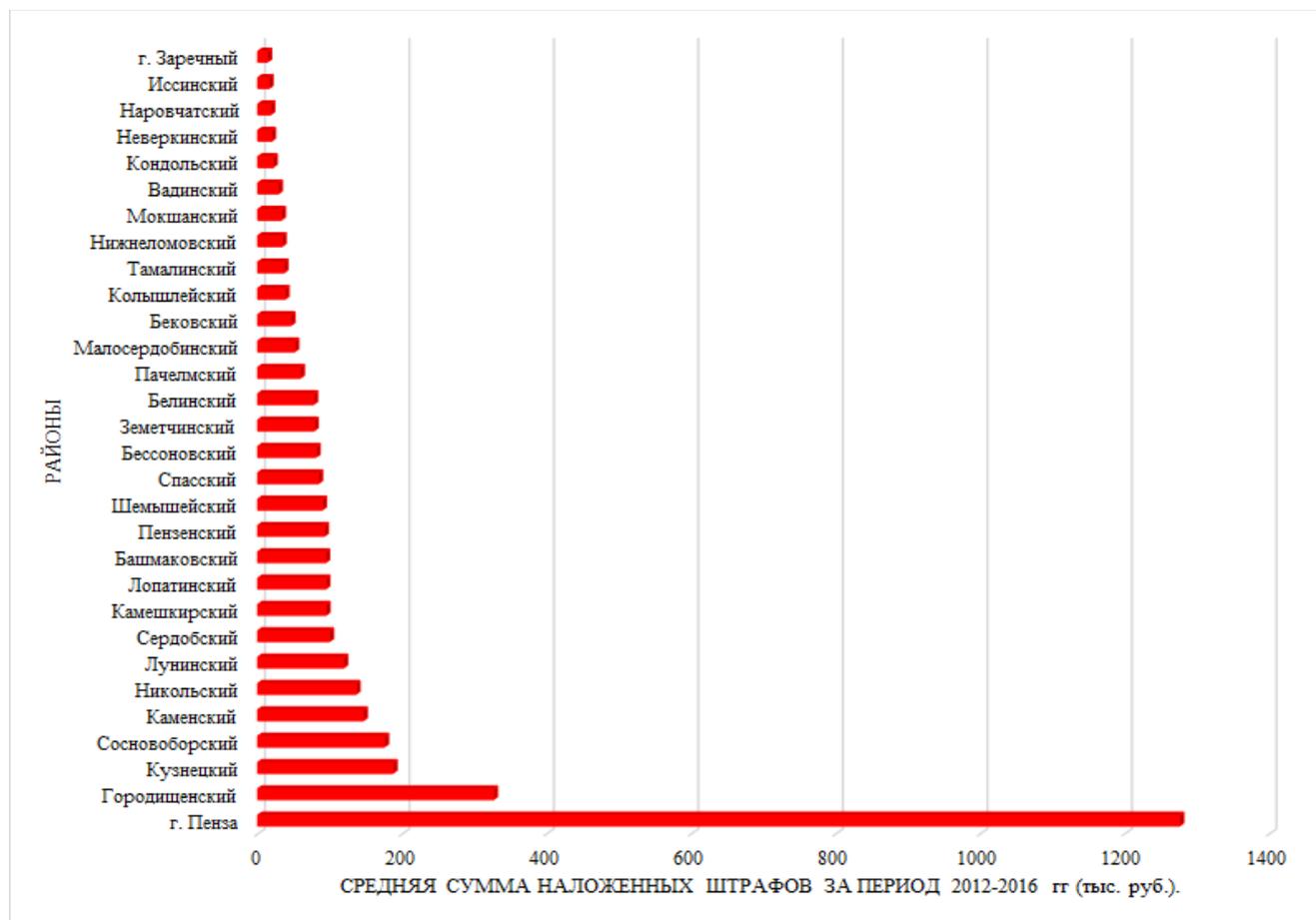


Рисунок 17 – Наложение штрафов за нарушение земельного законодательства в Пензенской области в период 2012-2016 гг.

Из данной диаграммы видно, что экономическая эффективность (увеличение местного бюджета) ведения государственного земельного надзора в Пензенской области существенно возросла в 2016 году. Данная ситуация связана с высоким профессионализмом работы инспекторов Управления Федеральной

службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пензенской области (Управления Росреестра по Пензенской области).

Для того, чтобы наглядно выяснить, какую среднюю сумму штрафов наложили в году, надо найти их общую сумму за 2012-2016 гг. и разделить на этот период, то есть на 5 лет (рис. 18).



*Рисунок 18 – Средняя сумма наложенных штрафов за период 2012-2016 гг.
(тыс. руб.)*

Из данной диаграммы видно, что средняя сумма наложенных штрафов в разных районах различна. Однако, можно выделить 5 зон с приблизительно равной суммой наложенных штрафов (рис. 19).

В данной диаграмме каждая зона соответствует средней сумме наложенных штрафов за 1 год в период 2012-2016 гг.

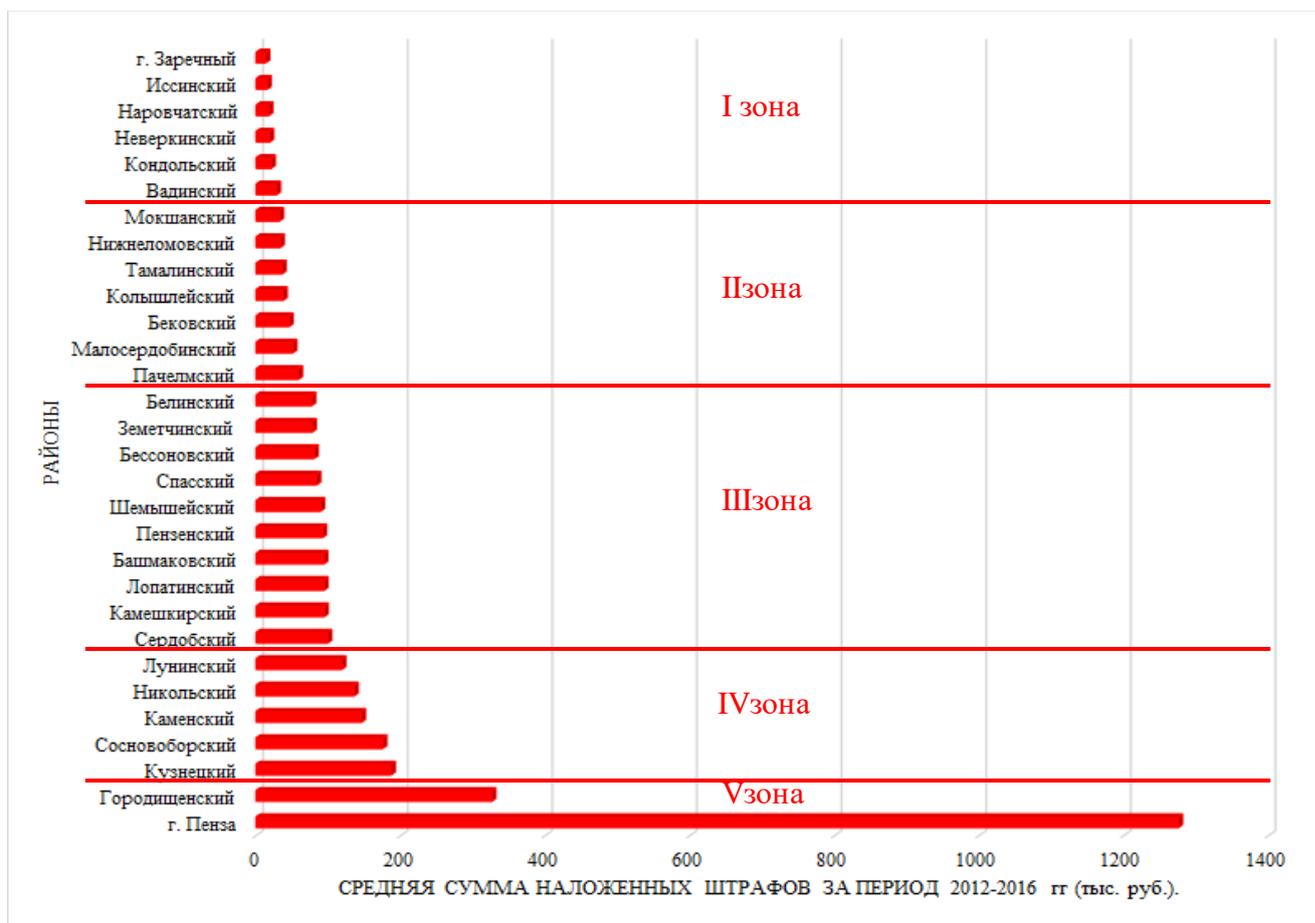


Рисунок 19– Деление территории Пензенской области на зоны (по средней сумме наложенных штрафов)

Первой зоне соответствует сумма штрафов, равная 13-28 тыс. руб., второй зоне – 32-58 тыс. руб., третьей зоне – 76-98 тыс. руб., четвертой зоне – 118-186 тыс. руб., пятой зоне – 326-1275 тыс. руб.

Районы, входящие в пять зон, в соответствии с делением по среднему количеству проведенных проверок, не соответствуют районам, входящим в пять зон, в соответствии с делением по средней сумме наложенных штрафов. Это происходит потому, что при проведении большинства проверок, нарушений земельного законодательства не выявляется, а, следовательно, наложение штрафов не происходит. Однако в пятой зоне, которая соответствует наложению больших сумм штрафов, по-прежнему находится город областного значения Пенза, которому также соответствует проведение большего числа проверок.

Отрицательной стороной улучшения экономической эффективности является то, что, она является следствием роста числа административных

правонарушений, которые, в свою очередь, являются противоправными, виновными действиями или бездействиями физических или юридических лиц, за которое законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Данная система по наложению штрафов при выявлении нарушений земельного законодательства должна как-то усовершенствоваться и стать более проще, поэтому необходимо произвести разработку предложений в совершенствовании организации государственного земельного надзора, которые можно было бы легко внедрить:

Во-первых, для граждан пожилого возраста, у которых выявлено нарушение земельного законодательства по ст. 7.1., снизить сумму минимального штрафа, составляющего 5000 рублей, так как минимальные пенсии на территории Пензенской области составляют сумму немногим большую, либо заменить денежную сумму на предупреждение или устное замечание;

Во-вторых, можно заменить минимальный штраф, установленный на территории всей Российской Федерации, на более низкий (например, 1000 рублей), а к нему прибавлять коэффициенты, в соответствии с областями, которые исчислялись бы от средних зарплат региона (по отдельным категориям граждан);

В-третьих, если земельный участок принадлежит на праве общей долевой собственности среди членов семьи, то наложение штрафа происходит не на каждое лицо, а на одно, взявшее на себя такую ответственность, для других членов выдается только предписание об устранении нарушений. Поэтому такое действие должно быть четко прописано в законодательстве.

Внедрение любого из всех вышеперечисленных предложений поможет усовершенствовать и упростить государственный земельный надзор, а за всем этим возможно решение многих проблем.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственный земельный надзор играет огромную роль в системе управления объектами недвижимости. Как показывает практика, его осуществление ориентирует собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земли на рациональное использование земельных участков согласно с их целевым назначением и условиями предоставления, на соблюдение установленных законодательством требований. Привлечение правонарушителей к административной ответственности и устранение допущенных нарушений земельного законодательства позволяют восстановить нарушенные права законных владельцев земельных участков, своевременно вернуть землю в хозяйственный оборот.

Таким образом, в ходе выполнения выпускной квалификационной работы были достигнуты поставленные цели, а именно проведен анализ роли государственного земельного надзора в системе управления объектами недвижимости на территории всей Пензенской области и разработаны предложения по основным направлениям его совершенствования. Для улучшения проведения государственного земельного надзора и последствий, которые за ним следуют, были выделены различные смягчающие и ужесточающие практические рекомендации, которые могли бы быть внедрены в существующую систему.

К первой группе относятся:

1) Для граждан пожилого возраста, у которых выявлено нарушение земельного законодательства по ст. 7.1., снизить сумму минимального штрафа, составляющего 5000 рублей, так как минимальные пенсии на территории Пензенской области составляют сумму немногим большую, либо заменить денежную сумму на предупреждение или устное замечание;

2) Заменить минимальный штраф, установленный на территории всей Российской Федерации, на более низкий (например, 1000 рублей), а к нему прибавлять коэффициенты, в соответствии с областями, которые исчислялись бы от средних зарплат региона (по отдельным категориям граждан);

3) При приобретении гражданином земельного участка в собственность меньше года назад с нарушением, о котором он не знал, а при проведении проверки оно было выявлено, не привлекать его к ответственности незамедлительно, а дать возможность доказать, что это нарушение было допущено не им. После чего, выдать предписание на устранение данного нарушения;

4) Внесение изменений в ст. 7.1. «Самовольное занятие земельного участка» КоАП РФ в части наказаний в виде предупреждения об устранении нарушений либо сначала выдавать предписание об устранении, но сроком на 3 месяца, а после неисполнения наложить штраф;

5) Если земельный участок принадлежит на праве общей долевой собственности среди членов семьи, то наложение штрафа происходит не на каждое лицо, а на одно, взявшее на себя такую ответственность, для других членов выдается только предписание об устранении нарушений. Поэтому такое действие должно быть четко прописано в законодательстве.

Ко второй группе относятся:

1) Ужесточение мер по дарению либо продаже земельных участков между членами семьи с нарушениями по ст. 8.8. «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению» КоАП РФ. По данной статье неосвоение земель более трех лет наказывается штрафом. Поэтому люди специально продают или дарят ее своим родственникам для избежания нарушения, а после регистрации прав нового собственника снова начинается исчисление периода равного 3 годам, а земля так же не используется.

К отдельному виду предложений по совершенствованию организации государственного земельного надзора на территории Пензенской области относится обеспечение сотрудников официально установленной формой, которая введена в большинстве регионов Российской Федерации.

Достижение целей не произошло бы без достижения задач: раскрыты теоретические основы системы управления объектами недвижимости и

государственного земельного надзора; найдены и рассмотрены нормативно-правовые акты; выявлено распределение земель Пензенской области по категориям и формам собственности; проанализированы основные этапы проведения государственного земельного надзора и представлены результаты их деятельности в виде таблиц и диаграмм за период 2012-2016 гг.; показана экономическая эффективность его ведения в виде суммы наложенных штрафов за период 2012-2016 гг.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (Дата обращения: 15.03.2017).

2. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001г. №136-ФЗ [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ (Дата обращения: 15.03.2017).

3. Российская Федерация. Законы. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (Дата обращения: 15.03.2017).

4. Российская Федерация. Законы. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996г. № 63-ФЗ [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ (Дата обращения: 06.05.2017).

5. Российская Федерация. Законы. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ (Дата обращения: 15.03.2017).

6. Российская Федерация. Законы. Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации от 01.05.2016 г. № 119-ФЗ [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197427/ (Дата обращения: 15.03.2017).

7. Российская Федерация. Законы. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37816/ (Дата обращения: 15.03.2017).

8. Российская Федерация. Законы. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15287/ (Дата обращения: 16.03.2017).

9. Российская Федерация. Законы. О государственном кадастре недвижимости от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70088/ (Дата обращения: 16.03.2017).

10. Российская Федерация. Законы. О землеустройстве от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32132/ (Дата обращения: 16.03.2017).

11. Российская Федерация. Правительство. Постановление Правительства Российской Федерации. Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре от 02.01.2015г. № 1 [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_173212/ (Дата обращения: 15.03.2017).

12. Российская Федерация. Правительство. Постановление Правительства Российской Федерации. Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль от 26.12.2014 г. №1515 [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173067/ (Дата обращения: 15.03.2017).

13. Российская Федерация. Правительство. Постановление Правительства Российской Федерации. Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений от 18.03.2015 г. № 251 [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176901/ (Дата обращения: 15.03.2017).

14. Российская Федерация. Правительство. Постановление Правительства Российской Федерации. О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии от 01.06.2009 № 457 [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88583/ (Дата обращения: 17.05.2017).

15. Российская Федерация. Министерство экономического развития. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации. 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 от 20.07.2015 г. № 486 [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216212/ (Дата обращения: 17.05.2017).

16. Российская Федерация. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Приказ Минприроды России. Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора от 29.06.2012 г. № 191 [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138055/ (Дата обращения: 17.05.2017).

17. Российская Федерация. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. Приказ Минсельхоза России. Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения от 27.12.2016 г. № 591 [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214404/ (Дата обращения: 17.05.2017).

18. Пензенская область. Правительство. Постановление Правительства Пензенской области. О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Пензенской области от 13.03.2015 № 132-пП [Электронный ресурс]: офиц. текст. / Электронный фонд правовой и нормативно-

технической документации – Режим доступа:
<http://docs.cntd.ru/document/424041943> (Дата обращения: 17.03.2017).

19. Варламов А. А. Управление земельными ресурсами [Текст] / А. А. Варламов. – М.: Государственный университет по землеустройству, 2003. – С. 50-65

20. Волков С. Н. Землеустройство в системе мер по организационно-экономическому и правовому регулированию земельных отношений [Текст] /С. Н. Волков // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – М.: Издательский дом "Панорама", 2008. – № 11. – С. 11-16.

21. Гальченко С. А. Экономическая эффективность системы государственного земельного кадастра административно-территориальных образований [Текст]: дис. ... док. экон. наук: 08.00.05 / С. А. Гальченко. – М.: Государственный университет по землеустройству, 2003 – 418 с.

22. Гусев М. Е. Государственный земельный контроль Российской Федерации: история, состояние, задачи [Текст] / М. Е. Гусев, С. В. Кислов // Кадастр недвижимости. – М.: Общество с ограниченной ответственностью Кадастр недвижимости, 2007. – №3(8). – С.13-18

23. Желясков А. Л. Осуществление контрольно-надзорных функций по установлению местоположения и качественного состояния, оценке эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения [Текст] /А. Л. Желясков, Д. Э. Сетуридзе // ARS ADMINISTRANDI. – Пермь: Пермский государственный национальный исследовательский университет, 2014. – №1 – С. 106-112.

24. Доклад о состоянии и использовании земель в Пензенской области в 2015 году [Текст] / Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пензенской области. – 2016. – 97 с.

25. Доклад о состоянии и использовании земель в Пензенской области в 2016 году [Текст] / Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пензенской области. – 2017. – 94 с.

26. Киселева Н.А. Земельный контроль как функция управления земельными ресурсами и земельными отношениями (на примере Пензенской области) [Текст] / Н.А. Киселева. – Пенза: ПГУАС, 2014. – 99с.

27. Киселева Н.А. Основы государственного кадастра недвижимости [Текст] / Н.А. Киселева. – 2-е изд., перераб. и доп. – Пенза: ПГУАС, 2012. – 96 с.

28. Киселева Н.А. Управление земельными ресурсами: региональный аспект [Текст] / Н.А. Киселева, О.В. Тараканов. – Пенза: ПГУАС, 2013. – 148 с.

29. Косматова А. О. Рациональное использование, экологические риски и охрана земельного фонда Пензенской области / А. О. Косматова, Е. П. Тюкленкова, Н. А. Тюнькова [Электронный ресурс] / Электронный научный журнал «Современные проблемы науки и образования» – Режим доступа: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=16709> (Дата обращения: 17.05.2017).

30. Косматова А. О. Мониторинг и контроль за состоянием и использованием земли [Текст] / А. О. Косматова, Е. А. Тихонова, С. Н. Букин // Управление земельно-имущественными отношениями: материалы X Международной научно-практической конференции 20-21 ноября 2014 г. – Пенза: ПГУАС, 2014. – С. 294-298

31. Косматова А. О. Рациональное использование и охрана земель сельскохозяйственного назначения в рамках программы по развитию агропромышленного комплекса Пензенской области [Текст] / А. О. Косматова // Актуальные проблемы землеустройства и кадастров на современном этапе: материалы III Международной научно-практической конференции 4 марта 2016 г. – Пенза: ПГУАС, 2016. – С. 138-141

32. Косматова А. О. Рациональное использование и охрана земельного фонда на примере Пензенской области [Текст] / А. О. Косматова, Е. П. Тюкленкова // Проблемы и перспективы пространственного и социально-экономического развития территории Пензенской области: материалы региональной научно-практической конференции. – Пенза: ПГУАС, 2016. – С. 56-59

33. Косматова А. О. Выявление нарушений при государственном земельном надзоре на примере территории Российской Федерации [Текст] / А. О. Косматова // Управление земельно-имущественными отношениями: сборник научных трудов XII Международной научно-практической конференции 29-30 ноября 2016 г. – Пенза: ПГУАС, 2016. – С. 173-176

34. Косматова А. О. Муниципальный земельный контроль на территории Пензенской области [Текст] / А. О. Косматова, Е. С. Денисова, Н. А. Тюнькова // Экологические, правовые и экономические аспекты рационального использования земельных ресурсов: сборник статей II международной научно-практической конференции посвященной году экологии в России. – Саратов: Саратовский ГАУ, 2017. – С. 113-115

35. Курицын И.И., Марденский Н.А. География Пензенской области [Текст] / И.И. Курицын, Н.А. Марденский. –Саратов: Приволжское книжное издательство, 1991. – 96 с.

36. Улицкая Н.Ю. Правовое обеспечение землеустройства и кадастров [Текст] / Н.Ю. Улицкая, М.С. Акимова. – Пенза: ПГУАС, 2015. – 180 с.

37. Чубуков Г.В. Земельное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» [Текст] / Г.В. Чубуков. – М.: Термика– 2002. – 328 с.

38. Батычко В.Т. Земельное право в вопросах и ответах / В. Т. Батычко [Электронный ресурс] / Административно-управленческий портал – Режим доступа: <http://www.aup.ru/books/m237/> (Дата обращения: 17.05.2017).

39. Инвестиционный портал Пензенской области [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://investinpenza.com/About/Economy> (Дата обращения: 07.04.2017).

40. Официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.rosreestr.ru> (Дата обращения: 29.04.2017).

41. Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере природопользования [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://rpn.gov.ru> (Дата обращения: 29.04.2017).

42. Официальный сайт Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.fsvps.ru> (Дата обращения: 29.04.2017).

43. Официальный сайт Правительства Пензенской области [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.pnzreg.ru> (Дата обращения: 12.05.2017).