

Научная статья

Original article

УДК 349.4

doi: 10.55186/2413046X\_2023\_8\_9\_448

**К ПРОБЛЕМЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО  
НАДЗОРА В РОССИИ**

**TO THE PROBLEM OF NORMATIVE AND LEGAL REGULATION OF  
THE ACTIVITIES OF STATE LAND SUPERVISION BODIES RUSSIA**



**Чупина Ирина Павловна**, доктор экономических наук, профессор,  
Уральский государственный аграрный университет, г. Екатеринбург,  
[irinacupina716@gmail.com](mailto:irinacupina716@gmail.com)

**Симачкова Наталья Николаевна**, кандидат исторических наук, доцент,  
Уральский государственный аграрный университет, г. Екатеринбург,  
[nikolina73@yandex.ru](mailto:nikolina73@yandex.ru)

**Зарубина Елена Васильевна**, кандидат философских наук, доцент,  
Уральский государственный аграрный университет, г. Екатеринбург,  
[ethos08@mail.ru](mailto:ethos08@mail.ru)

**Журавлева Людмила Анатольевна**, кандидат философских наук, доцент,  
Уральский государственный аграрный университет, г. Екатеринбург,  
[zhuravleva08@gmail.com](mailto:zhuravleva08@gmail.com)

**Фатеева Наталья Борисовна**, старший преподаватель, Уральский  
государственный аграрный университет, г. Екатеринбург, [natbor73@mail.ru](mailto:natbor73@mail.ru)

**Chupina Irina Pavlovna**, doctor of Economics, Professor Ural state agrarian  
University, Yekaterinburg, Russia, [irinacupina716@gmail.com](mailto:irinacupina716@gmail.com)

**Simachkova Natalia Nikolaevna**, candidate of historical Sciences, associate Professor, Ural state agrarian University, Ekaterinburg, Russia, [nikolina73@yandex.ru](mailto:nikolina73@yandex.ru)

**Zarubina Elena Vasilievna**, candidate of philosophy, associate Professor, Ural state agrarian University, Ekaterinburg, Russia, [ethos08@mail.ru](mailto:ethos08@mail.ru)

**Zhuravleva Lyudmila Anatolievna**, PhD in Philosophy, Associate Professor, Ural State Agrarian University, Ekaterinburg, [zhuravleva08@gmail.com](mailto:zhuravleva08@gmail.com)

**Fateeva Natalia Borisovna**, Senior lecturer, Ural state agrarian University, Ekaterinburg, Russia, [natbor73@mail.ru](mailto:natbor73@mail.ru)

**Аннотация.** Государственный земельный надзор является важным инструментом государственного контроля и регулирования использования земельных ресурсов. В Российской Федерации данная сфера деятельности подвергается строгому нормативно-правовому регулированию, которое определяет полномочия и ответственность органов государственного земельного надзора.

Одной из основных задач государственного земельного надзора является обеспечение правильного использования земельных участков в соответствии с законодательством и целями их предоставления. Для этого необходимо иметь четкую систему нормативно-правовых актов, которые определяют порядок проведения проверок, применяемые меры ответственности за нарушения, а также процедуры обжалования решений органов государственного земельного надзора.

В статье рассмотрены основные законы и нормативные акты, регулирующие деятельность органов государственного земельного надзора. Организационно-правовые аспекты деятельности государственного земельного надзора в РФ. Проблемы и перспективы развития нормативно-правового регулирования государственного земельного надзора.

**Abstract.** State land supervision is an important instrument of state control and regulation of the use of land resources. In the Russian Federation, this area of

activity is subject to strict legal regulation, which determines the powers and responsibilities of state land supervision bodies.

One of the main tasks of state land supervision is to ensure the correct use of land in accordance with the law and the purposes of their provision. To do this, it is necessary to have a clear system of legal acts that determine the procedure for conducting inspections, the applicable measures of responsibility for violations, as well as the procedures for appealing against decisions of state land supervision bodies.

The article deals with the main laws and regulations governing the activities of state land supervision bodies. Organizational and legal aspects of the activities of state land supervision in the Russian Federation. Problems and prospects for the development of legal regulation of state land supervision.

**Ключевые слова:** государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль, земельное законодательство, структура органов власти, административная ответственность, кадастры

**Key words:** state land supervision, municipal land control, land legislation, structure of authorities, administrative responsibility, cadastres

Государственный земельный надзор является одной из важнейших функций государства, направленных на контроль за использованием и охраной земельных ресурсов. Эффективность деятельности государственного земельного надзора определяется правовыми основами, которые устанавливают порядок его проведения, а также права и обязанности участников данного процесса.

Нормативно-правовое регулирование государственного земельного надзора в Российской Федерации осуществляется через систему законодательных актов, которые определяют его цели, задачи и принципы. Важное значение, в регулировании правоотношений государственного земельного надзора, имеет Земельный кодекс РФ, где в статье 71, определен предмет правового регулирования государственного земельного надзора[1].

Так, соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами, органами государственной власти и органами местного самоуправления обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность. Соблюдение обязательных требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти и органами местного самоуправления деятельности по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности. Так же определен объект государственного земельного надзора, это объекты земельных отношений, а также деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности[1].

Организация и осуществление государственного земельного надзора в части соблюдения обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений регулируются Федеральным законом от 31 июля 2020 года N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"[3], за исключением государственного земельного надзора, осуществляемого федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности, с учетом особенностей, установленных Земельным кодексом РФ.

Данный закон устанавливает правила проведения государственного земельного надзора, определяет его цели и задачи, а также полномочия уполномоченных органов. Он также устанавливает ответственность за нарушение земельного законодательства и предусматривает меры по привлечению виновных к административной, гражданско-правовой или уголовной ответственности.

Кроме Федерального закона от 31 июля 2020 года N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в

Российской Федерации"[3], нормативно-правовое регулирование данной сферы осуществляется также через ряд федеральных законов, постановлений Правительства РФ и других нормативных актов. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ, Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 N 7-ФЗ, Федеральный закон "О кадастровой деятельности" от 24.07.2007 N 221-ФЗ, Федеральный закон "О государственной регистрации недвижимости" от 13.07.2015 N 218-ФЗ, данные законы предусматривают требования к использованию земельных участков, порядок и условия проведения проверок и контроля за исполнением земельного законодательства[2, 4,5,6].

Важным элементом нормативно-правового регулирования государственного земельного надзора является разработка подзаконных нормативных актов. Такие акты определяют конкретные процедуры деятельности органов государственного земельного надзора, правила проведения проверок и выдачи разрешений на использование земельных участков. Так, ключевым подзаконным актом, является Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 N 1081 "О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)" и "Положение о федеральном государственном земельном контроле (надзоре)" [7]. Нормативно-правовое регулирование государственного земельного надзора в РФ играет ключевую роль в обеспечении эффективной охраны и использования земельных ресурсов. Качество данного регулирования напрямую влияет на уровень контроля за исполнением земельного законодательства и предотвращения его нарушений. Поэтому постоянное совершенствование нормативно-правовых актов в данной сфере является актуальной задачей для государства.

Одним из важных законодательных актов, регулирующих деятельность государственного земельного надзора в РФ, является Федеральный закон "Об охране окружающей среды"[4]. Он устанавливает правила использования земельных участков, требования к экологической безопасности при осуществлении хозяйственной деятельности на территории РФ. Закон также

определяет полномочия и ответственность государственных органов по проведению земельного надзора.

Основные законы и нормативные акты, регулирующие деятельность государственного земельного надзора в РФ, играют важную роль в обеспечении эффективной защиты земельных ресурсов и контроля за их использованием. В данном подразделе мы рассмотрим основные нормативно-правовые акты, которые определяют порядок проведения земельного надзора.

Организационно-правовые аспекты деятельности государственного земельного надзора в РФ являются важной составляющей нормативно-правового регулирования данной сферы. В основе этих аспектов лежит система законодательных актов, определяющих порядок и принципы организации и функционирования государственных органов, осуществляющих земельный надзор.

Главным документом, регулирующим деятельность государственного земельного надзора, является Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 N 1081 "О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)" и "Положение о федеральном государственном земельном контроле (надзоре)" [7]. В этом законе устанавливаются цели и задачи земельного надзора, основные полномочия государственных органов в этой сфере, а также порядок предоставления информации о состоянии использования и охраны земель.

Кроме того, на федеральном уровне имеется ряд других нормативно-правовых актов, которые также регулируют деятельность государственного земельного надзора. Например, Приказ Росреестра от 18.06.2019 N П/0240 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора (Зарегистрировано в Минюсте России 06.11.2019 N 56420)» - Административный регламент осуществления

Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора [8].

Важной составляющей организационно-правовых аспектов является участие различных органов в осуществлении земельного надзора. В Российской Федерации основными исполнительными органами, осуществляющими земельный надзор, являются: федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр); федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды), федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы), федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы), Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор). Каждый из этих органов имеет свои функциональные полномочия и обязанности, по осуществлению контроля и надзора за использованием земель.

Кроме того, существуют также региональные органы земельного надзора, которые осуществляют контроль за использованием земель на местном уровне. Они подчиняются федеральным органам и выполняют задачи по контролю за соблюдением требований законодательства в части использования земельных ресурсов. Так, в Свердловской области такими органами являются: министерство агропромышленного комплекса и потребительского рынка Свердловской области; министерство экономики и территориального развития Свердловской области; министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области; министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области; земельный комитет г. Екатеринбурга и др.

Таким образом, организационно-правовые аспекты деятельности государственного земельного надзора в РФ являются важной составляющей

системы нормативного регулирования данной сферы. Они определяют порядок и принципы функционирования государственных органов земельного надзора, а также устанавливают их полномочия и ответственность за осуществление контроля за использованием земельных ресурсов.

В настоящее время деятельность государственного земельного надзора является одной из ключевых функций государства, направленной на обеспечение соблюдения законодательства в области использования и охраны земель. Однако, несмотря на значимость данной деятельности, существуют проблемы в нормативно-правовом регулировании государственного земельного надзора.

Одной из основных проблем является отсутствие единой системы правовых актов, регулирующих деятельность государственного земельного надзора. В настоящее время существуют разрозненные нормативные акты, которые часто противоречат друг другу или имеют различную трактовку. Это создает сложности при осуществлении контроля со стороны органов государственной власти и усложняет работу инспекторов по земельному контролю.

Еще одной проблемой является отсутствие достаточной правовой защиты для государственных инспекторов по земельному контролю. Нередко они сталкиваются с угрозами и давлением со стороны нарушителей земельного законодательства, однако механизмы их защиты не всегда эффективны. Это может негативно отразиться на работе инспекторов и в целом на эффективности государственного земельного надзора.

Кроме того, существуют проблемы с обеспечением координации работы различных органов, осуществляющих государственный земельный надзор. В ряде случаев возникают конфликты компетентности между различными органами, что приводит к задержкам и неэффективности контроля, за использованием земельных ресурсов. Данный вывод можно



подтвердить Постановлением Верховного Суда РФ от 11.04.2016 N 71-АД16-5 [9].

В ходе плановой выездной проверки, проведенной государственным инспектором Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Калининградской области (далее - Управление Росреестра по Калининградской области) 17 февраля 2014 г. установлено, что земельный участок с кадастровым номером <...>, площадью <...> кв. м, на котором расположен вышеуказанный дом, и самовольно занятая прилегающая к нему часть земельного участка кадастрового квартала <...> площадью <...> кв. м используются Стрельчиковым Н.И. без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю (л.д. 52 - 56).

Согласно материалам дела Стрельчиков Н.И. частично не выполнил в установленный срок предписание территориального органа, осуществляющего государственный земельный надзор, об устранении нарушений земельного законодательства.

Административная ответственность за невыполнение в установленный срок предписаний федеральных органов, осуществляющих государственный земельный надзор, в том числе в отношении земель сельскохозяйственного назначения, или их территориальных органов об устранении нарушений земельного законодательства установлена частью 25 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (введена Федеральным законом от 08.03.2015 N 46-ФЗ).

Данная норма является специальной по отношению к части 1 статьи 19.5 названного Кодекса.

Более того, 27 апреля 2015 г. государственным инспектором Управления Росреестра по Калининградской области деяние, совершенное Стрельчиковым Н.И., в протоколе об административном правонарушении было квалифицировано по части 25 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (л.д. 14 - 16). Однако

мировой судья и согласившиеся с ним судебные инстанции, квалифицировав деяние Стрельчикова Н.И. по части 1 статьи 19.5 указанного Кодекса, не дали данному обстоятельству надлежащей правовой оценки[2,9].

Таким образом, обстоятельства, послужившие основанием для привлечения Стрельчикова Н.И. к административной ответственности, состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не содержат.

Поскольку санкцией части 25 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено более строгое административное наказание по сравнению с административным наказанием, предусмотренным санкцией части 1 статьи 19.5 данного Кодекса, перекалфикация действий Стрельчикова Н.И. в данном случае невозможна, так как повлечет ухудшение его положения, что недопустимо.

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов выносятся решения об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных статьями 2.9, 24.5 названного Кодекса, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых были вынесены указанные постановление, решение.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в связи с отсутствием состава административного правонарушения[2,9].

При таких обстоятельствах постановление мирового судьи 3-го судебного участка Московского района города Калининграда от 4 июня 2015 г., решение судьи Московского районного суда города Калининграда от 22 июля 2015 г. и постановление заместителя председателя Калининградского областного суда от 20 августа 2015 г., вынесенные в отношении Стрельчикова Н.И. по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подлежат отмене.

Производство по делу подлежит прекращению на основании пункта 2 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с отсутствием в действиях Стрельчикова Н.И. состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 30.13 и 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья Верховного Суда Российской Федерации отменил решение мирового судьи[2,9].

Для решения данных проблем необходимо провести системную работу по усовершенствованию нормативно-правового регулирования государственного земельного надзора. При этом следует разработать единую систему правовых актов, которая бы устанавливала четкие положения относительно порядка осуществления контроля за использованием и охраной земельных ресурсов.

Также необходимо укрепить правовую защиту государственных инспекторов по земельному контролю, предусмотрев механизмы быстрой и эффективной реакции на угрозы и давление со стороны нарушителей. Это позволит повысить эффективность работы инспекторов и обеспечить более качественный государственный земельный надзор.

Кроме того, важно разработать механизмы координации работы различных органов, осуществляющих государственный земельный надзор. Необходимо определить четкие полномочия каждого органа и обеспечить их согласованную работу для достижения максимальной эффективности контроля за использованием земли.

В целом, проблемы в нормативно-правовом регулировании государственного земельного надзора требуют системного подхода для их решения. Разработка единой системы правовых актов, укрепление правовой защиты инспекторов и координация работы различных органов являются перспективами развития данной сферы деятельности.

#### **Список источников**

1. "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023)
2. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023)
3. Федеральный закон "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" от 31.07.2020 N 248-ФЗ (последняя редакция)
4. Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 N 7-ФЗ (последняя редакция)
5. Федеральный закон "О кадастровой деятельности" от 24.07.2007 N 221-ФЗ (последняя редакция)
6. Федеральный закон "О государственной регистрации недвижимости" от 13.07.2015 N 218-ФЗ (последняя редакция)
7. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 N 1081 (ред. от 29.10.2022) "О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)" (вместе с "Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре)")

8. Приказ Росреестра от 18.06.2019 N П/0240 Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора (Зарегистрировано в Минюсте России 06.11.2019 N 56420) - Административный регламент осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора

9. Постановление Верховного Суда РФ от 11.04.2016 N 71-АД16-5 режим доступа: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-11042016-n-71-ad16-5/>

### References

1. "Zemel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii" ot 25.10.2001 N 136-FZ (red. ot 04.08.2023) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.09.2023)
2. "Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyx pravonarusheniyax" ot 30.12.2001 N 195-FZ (red. ot 04.08.2023) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.09.2023)
3. Federal'nyj zakon "O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i municipal'nom kontrole v Rossijskoj Federacii" ot 31.07.2020 N 248-FZ (poslednyaya redakciya)
4. Federal'nyj zakon "Ob ohrane okruzhayushhej sredy" ot 10.01.2002 N 7-FZ (poslednyaya redakciya)
5. Federal'nyj zakon "O kadastrovoj deyatel'nosti" ot 24.07.2007 N 221-FZ (poslednyaya redakciya)
6. Federal'nyj zakon "O gosudarstvennoj registracii nedvizhimosti" ot 13.07.2015 N 218-FZ (poslednyaya redakciya)
7. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30.06.2021 N 1081 (red. ot 29.10.2022) "O federal'nom gosudarstvennom zemel'nom kontrole (nadzore)" (vmeste s "Polozheniem o federal'nom gosudarstvennom zemel'nom kontrole (nadzore)")
8. Prikaz Rosreestra ot 18.06.2019 N P/0240 Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta osushhestvleniya Federal'noj sluzhboj gosudarstvennoj registracii, kadastra i kartografii gosudarstvennogo zemel'nogo nadzora (Zaregistrirovano v

Московский экономический журнал. № 9. 2023

Moscow economic journal. № 9. 2023

Minyuste Rossii 06.11.2019 N 56420) - Administrativny`j reglament osushhestvleniya Federal`noj sluzhboj gosudarstvennoj registracii, kadastra i kartografii gosudarstvennogo zemel`nogo nadzora

9. Postanovlenie Verhovnogo Suda RF ot 11.04.2016 N 71-AD16-5 rezhim dostupa: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-11042016-n-71-ad16-5/>

**Для цитирования:** Чупина И.П., Зарубина Е.В., Симачкова Н.Н., Журавлева Л.А. Фатеева Н.Б. К проблеме нормативно-правового регулирования деятельности органов государственного земельного надзора в России // Московский экономический журнал. 2023. № 9. URL: <https://qje.su/nauki-o-zemle/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-9-2023-29/>

© Чупина И.П., Зарубина Е.В., Симачкова Н.Н., Журавлева Л.А. Фатеева Н.Б., 2022. Московский экономический журнал, 2023, № 9.