**Тема 9 Правовые проблемы осуществления земельного надзора и контроля.**

1.Понятие земельного надзора и контроля;

2.Виды земельного контроля;

3.Система органов, осуществляющих земельный надзор и контроль;

4. Порядок осуществления земельного надзора и контроля;

**1.** В научной литературе многие авторы различают понятия «контроля» и «надзора», тем не менее, в законодательстве долгое время эти понятия отождествлялись. На сегодняшний день в законодательстве наметилась тенденция по их разграничению, но не всегда удачная. Применительно к земельному надзору и земельному контролю это отличие просматривается по органам, их осуществляющим, и по содержанию деятельности1 . В первоначальной редакции земельного кодекса понятия государственного надзора не было, предусматривался только государственный земельный контроль. Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»2 , законодатель разграничил понятия «контроля» и «надзора», заменив государственный земельный контроль государственным земельным надзором. Так, по мнению А.В. Филатовой, надзор охватывает далеко не все аспекты контрольной функции, не решает всего комплекса поставленных перед контрольной функцией задач3 . По мнению Н.М. Конина, контроль включает проверку фактического результата деятельности, путей и средств достижения этого результата, принятие мер позитивного или негативного свойства по итогам контроля. Надзорная деятельность охватывает лишь первую стадию контроля — проверку результата соблюдения нормативного предписания

А.П. Анисимов и А.Я. Рыженков выделяли, что «функции надзора, в силу их правовой природы, стоит закрепить только органами прокуратуры и исключить данные функции из перечня полномочий федеральных органов исполнительной власти»1 . По мнению Н.Н. Аверьяновой, функции земельного контроля и надзора четко разграничены. Однако нигде на законодательном уровне так и не определено понятие функций «по контролю» и «надзору», не очерчен круг полномочий «контролирующих» и «надзорных» органов. Поэтому вопрос о соотношении данных понятий остается актуальным2 . Также Н.Н. Аверьянова делает вывод о том, что понятие «земельный надзор» шире, чем «земельный контроль», и последний является частью земельного надзора. Е.А. Сухова отмечает, что в настоящее время на уровне нормативного правового акта контроль признан составной частью надзора, что разрешило так долго существовавшую понятийную неопределенность между терминами «надзор» и «контроль»3 . На сегодняшний день согласно ст. 71 ЗК РФ под государственным земельным надзором понимаются: − деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований законодательства Российской Федерации; − организация и проведение проверок, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

− деятельность 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. Земельный контроль, в свою очередь, представляет собой деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации в отношении объектов земельных отношений. Другими словами можно сказать, что земельный контроль и надзор представляют собой комплекс мероприятий по устранению правонарушений в сфере землепользования. Кроме того, в некоторых нормативных правовых актах, определяющих порядок осуществления земельного контроля и надзора, законодатель не разграничивает эти понятия. В частности, это Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», где в п. 1 ст. 2 дается определение государственному контролю (надзору), как синонимам. Также в Указе Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»1 , понятия «контроля» и «надзора» не разграничиваются, а рассматриваются как единая функция органов власти, направленная на достижение одинаковых целей. Н.А. Агешкина и В.Ю. Коржов отмечают, что в регламентируя вопросы государственного контроля и надзора Федеральный закон «О техническом регулировании»2 не отграничивает понятия «контроль» и «надзор», подразумевая тем самым их идентичность и представляется, что по мере написания технических регламентов и упорядочения системы государственного контроля (надзора) функции контроля и надзора будут передаваться различным государственным органам. Однако до момента разграничения таких полномочий контрольно-надзорная деятельность в рассматриваемой области должна восприниматься как единое целое1 . Равным образом проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации»2 не разграничивает понятия «контроля» и «надзора». В ст. 2 данного проекта дается общее определение государственному и муниципальному контролю (надзору), а также далее по тексту не прослеживается четкого разграничения указанных понятий. Проведя анализ земельного и административного законодательства можно увидеть, что земельный надзор осуществляют федеральные органы исполнительной власти, тогда как земельный контроль относиться к компетенции органов местного самоуправления, граждан, общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций. Несмотря на разграничение контроля и надзора по органам, их осуществляющим, функции для них общие, а именно предупредительная, информационная и штрафная. В свою очередь предупредительная функция направлена на предупреждение и предотвращение еще не начавшегося правонарушения, информационная функция направлена на сбор сведений о подконтрольных объектах, а штрафная – на привлечение правонарушителей юридической ответственности Основной задачей государственного контроля и надзора является гарантированность исполнения земельного законодательства. Цель – поддержание состояния земель, обеспечение их сохранности, для использования ее в качестве основы жизни и деятельности граждан. Контрольно-надзорная деятельность уполномоченных органов проводится с использованием определенных методов: - систематическое наблюдение (мониторинг) за исполнением требований земельного законодательства; - анализ и прогнозирование состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности1 . Согласно приказу Минэкономразвития России «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» организация и проведение государственного земельного надзора осуществляются в соответствии со следующими принципами: - законности; - презумпции невиновности; - невмешательства в деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении ими предпринимательской деятельности;

- неотвратимость наказания за нарушение земельного законодательства1 . Можно предположить, что принципы осуществления государственного земельного надзора относятся также и к земельному контролю, так как не имеют особой специфики, присущей только земельному надзору. В свою очередь, проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» (ст. 4) устанавливает общность принципов организации и осуществления государственного и муниципального контроля (надзора), а именно выделяет принципы: законности, результативности и стратегической направленности, эффективности, ответственности, межведомственной ответственности, компетентности, превентивной направленности, разграничения полномочий органов, осуществляющих государственный и муниципальный контроль (надзор). Также данный проект определяет общую цель, предмет, объекты и порядок организации государственного и муниципального контроля (надзора). Это в свою очередь дает основание полагать, что на законодательном уровне, в области земельных отношений, идет тенденция отождествления понятий «контроля» и «надзора». Таким образом, законодатель, в ЗК РФ, функции земельного контроля и надзора разграничил, по органам их осуществляющим. Но стоит заметить, что цели, функции, задачи и принципы осуществления земельного контроля и надзора совпадают, а иногда и идентичны. Данная противоречивость, обуславливает то, что на законодательном уровне, часто контроль и надзор используются как синонимы. Поэтому вопрос об их соотношении остаётся актуальным.

2. При характеристике государственного контроля (надзора) в отечественной литературе обращается внимание на то, что государственный контроль (надзор) является государственной функцией, исполнение которой осуществляются федеральными органами исполнительной власти. По мнению доктора юридических наук Д. Н. Бахраха «важнейшую роль в достижении целей, поставленных перед органами исполнительной власти, выполняет контроль за соблюдением правовых норм, т. е. надзор»1 . Контроль как атрибут административной власти является одной из важнейших ее функций. Он включает наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности. С целью обеспечения свободы граждан, предприятий, организаций, ограждения их от чрезмерно государственного внимания контрольные полномочия субъектов власти ограничивают правовыми актами, представляя им возможность осуществлять только надзор. А когда между проверяющими и проверяемыми нет организационнопрофессиональной подчиненности, то отграничение контроля от надзора необходимо для предотвращения вмешательства в оперативную деятельность субъектов, не несущих ответственность за ее последствия2 . В условиях сокращения государственного вмешательства в деятельность организаций, в жизнь граждан, перехода к правовому государству объем надзора будет увеличиваться за счет сужения объема контроля. Кроме того, объем надзорной деятельности расширяется потому, что в жизни общества увеличивается роль технических средств, разнообразных технических правил, контроль за соблюдением которых — важное условие обеспечения безопасности1 . Одним из дискуссионных в литературе является вопрос о соотношении контроля и надзора, а также о самостоятельности последнего, поскольку в юридической литературе и действующем законодательстве они нередко отождествляются 2 . На современном этапе, в отличие от работ советского периода, указываются такие новые отличительные признаки административного надзора, как наблюдение за соблюдением технических норм и правил, а целью надзора является обеспечение безопасности3 . Некоторые авторы относят осуществление контрольно-надзорных функций к методам государственного управления и регулирования4 . Д. Н. Бахрах считает контроль и надзор функцией административной власти5 , Е. В. Шорина и А. В. Морозов называют их функциями управления6 . В административном праве существует множество точек зрения на содержание понятия «контроль» и «надзор». Поэтому не рационально выделять какой-либо один универсальный подход при определении понятия, потому как ученые всегда исходят из конкретного предмета исследования. Как отмечается в литературе 7 функция контроля многогранна, поскольку включает в себя выявление и анализ фактического положения дел, сопоставление этого положения с намеченными целями, оценку контролируемой деятельности и принятием мер по устранению вскрытия недостатков. По мнению Алехина А.П., Кармолицкого А.А. «контроль является довольно широкой и объемной правовой категорией Сущность и назначение контроля состоят в следующем: - «наблюдение за функционированием соответствующего подконтрольного объекта; - получение объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины; - принятие мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины; - выявление причин и условий, способствующих правонарушениям; - принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины»1 . Указанные авторы так же считают, что в процессе деятельности органы управления в пределах своей компетенции используют контроль и его разновидности - проверку исполнения и надзор. При этом, контроль призван обеспечить строгое и неуклонное исполнение законов и подзаконных актов, соблюдение дисциплины органами исполнительной власти, должностными лицами, организациями, общественными объединениями, гражданами. Проверка исполнения тесно связана с контролем и является частью (например, исполнение предписаний, требований закона, решений вышестоящего органа управления). Надзорная деятельность в зависимости от субъекта подразделяется на два вида. Первый вид связан с деятельностью органов прокуратуры по надзору за соблюдением законов в сфере управления (общий надзор). Второй вид надзора – административный надзор, состоящий в наблюдении уполномоченными органами за исполнением действующих в сфере управления разнообразных норм, общеобязательных правил, закрепленных в законах и подзаконных актах. Другие авторы считают, что надзор является специфической формой контроля, и представляет из себя наблюдение за деятельностью субъектов права с целью проверки соответствия их деяний нормам действующего законодательства. Надзор проверяет соблюдение законов, исключая всякую оценку целесообразности деятельности поднадзорного субъекта. Надзор, в отличие от контроля, не предусматривает прямого вмешательства в отношении поднадзорного субъекта1 . «Сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок отправления порученных им обязанностей и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению законности и привлечению виновных к надлежащей ответственности» 2 . Надзор - это всегда наблюдение за соответствием форме, тогда как контроль предполагает решение гораздо более разнообразных задач. Действительно установить конкретные различия между понятиями «контроль» и «надзор» иногда затруднительно, поскольку и контрольная, и надзорная деятельность связаны общим целевым назначением – соблюдением законности. Однако и абсолютное равенство контроля и надзора нельзя признать верным, так как в правоприменительной практике они имеют самостоятельное значение и собственное содержание. Кроме того, контрольные и надзорные органы зачастую обладают различными полномочиями в отношении проверяемых субъектов. До недавнего времени полномочие в установленной сфере деятельности федеральных органов исполнительной власти: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (далее- Росреестр), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (далее - Росприроднадзор) и Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее- Россельхознадзор) призванных осуществлять проверку соблюдения требований земельного законодательства именовалось государственным земельным контролем. Федеральным законом от 18.07.2011 N 242-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам

осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", вступившим в силу с 1 августа 2011 г., «государственный земельный контроль наряду с другими видами контрольной деятельности в природоресурсной сфере был трансформирован в надзор, что нашло свое закрепление в ст. 71 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ, а также в п. 2 ст. 65 Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", «позиционирующем государственный земельный надзор как одно из направлений государственного экологического надзора»1 . До такого переименования ученые делали попытки разграничить данные полномочия, поскольку давно ведут дискуссию о природе таких правовых явлений, как контроль и надзор. Так, по мнению А.В. Филатовой, надзор охватывает далеко не все аспекты контрольной функции, не решает всего комплекса поставленных перед контрольной функцией задач2 . Аверьянова Н.Н. считает, что содержание и полномочия государственных органов при осуществлении "контроля" шире, чем при осуществлении "надзора"»3 . При исследовании данных понятий отдельные ученые приходили к мысли о том, что "функции надзора, в силу их правовой природы, стоит закрепить только органами прокуратуры и исключить данные функции из перечня полномочий федеральных органов исполнительной власти"4 Однако практика пошла по обратному пути. Теперь функции земельного контроля и надзора четко разграничены. Как уже отмечалось, функциями по государственному земельному надзору наделены уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, а земельный контроль могут осуществлять органы местного самоуправления (муниципальный земельный контроль), общественные организации (общественный земельный контроль). Статьи 71 - 72.1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс РФ) устанавливают, что контрольно-надзорные полномочия в области землепользования могут осуществлять не только государственные органы (государственный земельный надзор), но и муниципальные органы (муниципальный земельный контроль) и общественные организации. Согласно анализу нового «Положения о государственном земельном надзоре»1 , устанавливающего порядок осуществления деятельности органов государственного земельного надзора установлено, что изменении названия указанного государственного полномочия, несколько изменилось и его содержание. Так, ранее задачей государственного земельного контроля было обеспечение соблюдения требований земельного законодательства гражданами и юридическими лицами. В настоящее время задачи государственного земельного надзора стали шире: это, во-первых, проверка соблюдения законодательства не только гражданами и юридическими лицами, но и органами государственной власти и местного самоуправления, во-вторых, в полномочия добавлена функция, назовем ее аналитической, сущность которой состоит в наблюдении, анализе и прогнозировании состояния исполнения требований земельного законодательства, что не было характерно для государственного земельного контроля. При этом, необходимо выделить следующие особенности государственного земельного надзора, а именно: - при проведении проверок в рамках осуществления государственного надзора к проверяемым лицам относят не только юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, но и органы государственной власти и органы местного самоуправления, являющиеся правообладателями земельных участков. - государственный земельный надзор охватывает все земли независимо от их целевого назначения и распространяется на всех собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков и является важным звеном в системе государственного управления в сфере землепользования. На мой взгляд, основным критерием разграничения понятий "контроль" и "надзор" будет являться возможность "наказывать", налагать взыскания, то есть привлекать к административной ответственности. Поскольку такое полномочие на сегодняшний день есть только у государственных органов исполнительной власти, осуществляющих именно государственный земельный надзор. У "контролирующих" органов и лиц такого полномочия нет. По мнению профессора Ноздрачева А.Ф.1 – в настоящее время Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее Федеральный закон № 294-ФЗ) - является системообразующим нормативным правовым актом в сфере осуществления функций органов исполнительной власти по контролю и надзору. Закон носит прогрессивный характер. В нем значительно расширены права и конкретизированы обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также установлены важные гарантии защиты их прав и законных интересов при проведении проверок органами по контролю (надзору). Одной из таких гарантий является установление ряда процессуальных норм, регламентирующих основания, порядок, сроки проведения контрольных мероприятий, права и обязанности органов государственного контроля. Довольно детально регламентируются вопросы составления графика проведения проверок, принятия должностными лицами распоряжений о их проведении, установление продолжительности контрольного мероприятия, их периодичности и оформления результатов проверок. Другой важной гарантией прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля является принцип добросовестности проверяемого лица. Это означает, что для привлечения к ответственности проверяемых лиц контролирующий орган должен доказать не только факт нарушения обязательных требований, но и вину проверяемого в нарушении требований нормативных актов. В Федеральном законе № 294-ФЗ довольно четко определены права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц, а также порядок их взаимодействия при проведении проверок (плановых, внеплановых, документарных, выездных). Важным элементом новой организации государственного контроля в сфере бизнеса стало определение новой роли прокуратуры РФ в осуществлении государственного контроля (надзора). К компетенции органов прокуратуры отнесены: подготовка сводного плана контрольных мероприятий, включающего комплексные проверки; согласование деятельности контролирующих органов; осуществление надзора за законностью деятельности контролирующих органов; и др. Вместе с тем, среди нормативных актов, в которые необходимо внести изменения в части корректировки функций "контроля" и "надзора", стоит назвать Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" 1 , где понятия "контроль" и "надзор" до сих пор не разграничены, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, где до сих пор должностные лица в федеральных органах государственной исполнительной власти осуществляют "контроль", а не "надзор"2 . Муниципальный земельный контроль за использованием земель осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами и распространяется на всю территорию соответствующего муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Земельный кодекс РСФСР 1991 года возлагал на районные (городские, поселковые и сельские) Советы народных депутатов обязанности по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель, но не выделял муниципальный контроль в качестве вида земельного контроля.1 Муниципальный земельный контроль является новеллой земельного законодательства и впервые предусмотрен в статье 72 Земельного кодекса РФ.2 Согласно действующему земельному законодательству муниципальный земельный контроль осуществляется на территории соответствующего муниципального образования: муниципального района, городского округа, городского и сельского поселения самими органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в рамках действующего законодательства РФ, в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, с учетом специфики рационального землепользования. Дополняя государственный земельный надзор, муниципальный контроль может акцентировать внимание на тех вопросах, которые в данное время и в данной ситуации могут иметь особую актуальность. Особенностью в деятельности муниципального земельного контроля является то, что в результате своей деятельности органы местного самоуправления предоставляют информацию о наличии признаков нарушений земельного законодательства при планировании проведения проверок для органов государственного земельного надзора, а также по результатам проверок подготавливают акты проверок о нарушении требований земельного законодательства и другие документы, а так же формируют материалы проверок соблюдения требований земельного законодательства и направляют в органы государственного земельного надзора для привлечения лиц к административной ответственности по выявленным нарушениям земельного законодательства. В отличие от государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля общественный земельный контроль не имеет установленных законодательством полномочий и порядка проведения. При осуществлении общественного земельного контроля действует принцип "разрешено все, что не запрещено законом". Общественный земельный контроль представляет собой контроль за соблюдением требований законодательства, не ограниченный рамками официальных положений о земельном надзоре (контроле). В сферу его деятельности входит проверка правомерности действий не только субъектов права на землю, но и органов исполнительной власти всех уровней и органов местного самоуправления. Общественный земельный контроль может проводиться в любых формах, не запрещенных действующим законодательством. К ним относятся направление жалоб, предложений в органы государственной власти и местного самоуправления, проведение пикетов, митингов, публичных слушаний, местных референдумов, общественных слушаний1 . Целью такого контроля наряду с установлением соответствия действий земельных правообладателей требованиям законодательства является также контроль за соблюдением органами управления земельными ресурсами порядка подготовки и принятия решений по земельным вопросам, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц.2 Общественный земельный контроль так же является одной из гарантий обеспечения предусмотренного в ст. 42 Конституции РФ права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. При этом субъектами общественного земельного контроля могут быть не только общественные организации и объединения, но и сами граждане. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»1 предусматривает возможность объединения заинтересованных граждан в организации для осуществления экологического контроля. Граждане имеют право осуществлять общественный земельный контроль как самостоятельно, так и коллективно - путем создания общественных объединений. Общественный земельный контроль осуществляется общественными и иными некоммерческими объединениями в соответствии с их уставами и гражданами в соответствии с законодательством. Следует отметить также независимый характер общественного контроля. Так, в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях»2 вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц. Общественные организации вправе выступать с собственными инициативами по различным земельным вопросам и вносить соответствующие предложения в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в частности, вносить предложения о приостановлении строительства объектов, добычи полезных ископаемых или эксплуатации объектов в том случае, если они совершаются с нарушением земельного законодательства. В настоящее время ст. 26 Федерального закона от 15.04.1998 N 66-ФЗ (ред. от 31.01.2016) "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан"1 устанавливает возможность осуществления общественного земельного контроля в целях соблюдения санитарных и иных правил содержания земельных участков, относящихся к имуществу общего пользования, садовых, огородных и дачных земельных участков и прилегающих к ним территорий. Указанный Федеральный закон от 15.04.1998 N 66-ФЗ рекомендует в целях оказания помощи государственным органам, осуществляющим государственный контроль (надзор) в соответствующих сферах деятельности, избрать в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан комиссии по осуществлению общественного контроля за соблюдением законодательства на территории этого объединения. Установлены функции комиссии садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения по контролю за соблюдением законодательства. Указанная комиссия для выполнения целей своей деятельности: - обеспечивает выполнение садоводами, огородниками и дачниками земельного законодательства; - составляет акты о нарушениях законодательства и передает такие акты для принятия мер на рассмотрение правления такого объединения, которое вправе представлять их в государственный орган, осуществляющий контроль (надзор) в соответствующих сферах деятельности. Необходимо отметить, что исходя из анализа действующего законодательства РФ, указанные комиссии, на основании принятого на общем собрании садоводства регламента, могут подготавливать предписания об устранении выявленного нарушения, но только в пределах границ садоводства или дачного некоммерческого товарищества. «При этом государственные органы, осуществляющие государственный контроль (надзор) в соответствующих сферах деятельности, оказывают консультативную и практическую помощь членам данной комиссии и в обязательном порядке рассматривают представленные акты о нарушениях законодательства»1 . Не смотря на то, что число садовых, огородных и дачных участков в РФ достаточно велико и продолжает расти, согласно аналитическим данным органов государственного надзора, акты о нарушениях законодательства не поступают в органы государственного земельного надзора. Противоположная ситуация складывается в отношении граждан, которые являются субъектами общественного земельного контроля. Благодаря активной гражданской позиции, органы государственного земельного надзора рассматривают представленные от граждан обращения 2 , по которым органы государственного земельного надзора по результатам проверок выявляют нарушениям земельного законодательства, выдают предписания об устранении выявленных нарушений, а так же привлекают к административной ответственности виновных лиц, совершивших правонарушение. Специальный порядок осуществления общественного земельного контроля федеральным законодательством не установлен, поэтому гражданам и общественным объединениям необходимо руководствоваться общими положениями экологического, земельного и иного законодательства, регулирующего их участие в принятии экологически и социально значимых решений, защите своих прав и законных интересов. По мнению Боголюбова С.А. «Многочисленные факты незаконного захвата водоохранных зон водоемов, земель особо охраняемых природных территорий, лесных участков вопиют и требуют усиления государственного, муниципального, общественного контроля за землепользованием, повышения административной ответственности за земельные правонарушения»3 . На основании вышеизложенного следует, что деление на три вида контрольно - надзорной деятельности в установленной сфере: государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль и общественный земельный контроль является особенностью земельного законодательства РФ. И ясно одно, что все эти виды взаимосвязаны и в конечном итоге имеют общую цель - обеспечить соблюдение требований земельного законодательства, рациональное использование и охрану земель в РФ

3. Государственный комитет по земельным ресурсам Донецкой Народной Республики (далее – Госкомзем ДНР) является органом исполнительной власти Донецкой Народной Республики, проводящим государственную политику и осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере земельных отношений, осуществлению землеустройства, государственной регистрации и ведению Государственного земельного кадастра, оценки земель, геодезии и картографии.

Госкомзем ДНР подотчетен, подконтролен и ответственен перед Правительством Донецкой Народной Республики.

Госкомзем ДНР осуществляет свою деятельность во взаимодействии с органами государственной власти Донецкой Народной Республики, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями независимо от их организационно-правовой формы, общественными объединениями и иными организациями.

Основными ***задачами*** Госкомзема ДНР являются:

1. подготовка предложений по формированию государственной политики в сфере земельных отношений, землеустройства, государственной регистрации земельных участков и производных вещных прав на них, Государственного земельного кадастра, оценки земель, геодезии и картографии;
2. участие в реализации государственной политики в сфере земельных отношений, землеустройства, государственной регистрации земельных участков и производных вещных прав на них, Государственного земельного кадастра, оценки земель, геодезии и картографии.

Госкомзем ДНР осуществляет следующие основные ***полномочия***:

1. внесение Совету Министров Донецкой Народной Республики в установленном порядке предложений по формированию государственной политики в сфере земельных отношений, землеустройства, государственной регистрации земельных участков и производных вещных прав на них, Государственного земельного кадастра, оценки земель, геодезии и картографии;
2. разработка проектов нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики в сфере земельных отношений, землеустройства, государственной регистрации земельных участков и производных вещных прав на них, Государственного земельного кадастра, оценки земель, геодезии и картографии и внесение их на рассмотрение в установленном порядке;
3. разработка технических нормативных правовых актов – технических регламентов, государственных стандартов, технических условий, инструкций, норм и правил в сфере земельных отношений, землеустройства, государственной регистрации земельных участков и производных вещных прав на них, Государственного земельного кадастра, оценки земель, геодезии и картографии;.
4. разработка предложений по усовершенствованию законодательства и внесение их на рассмотрение в установленном порядке;
5. обобщение практики применения законодательства по вопросам, которые относятся к компетенции Госкомзема ДНР;
6. обеспечение подготовки и осуществления организационных, экономических, экологических и других мероприятий, направленных на рациональное использование и охрану земель;
7. организация проведения землеустройства, инвентаризации и оценки земель, мероприятий по охране земель;
8. осуществление мониторинга земель;
9. ведение и администрирование Государственного земельного кадастра, в том числе регистрация земельных участков и ограничений в их использовании;
10. государственная регистрация производных (других, иных) вещных прав на земельные участки;
11. участие в государственном регулировании планирования территорий;
12. проведение государственной экспертизы землеустроительной документации, документации по оценке земель, выдача по ее результатам соответствующих заключений;
13. методическое обеспечение деятельности субъектов хозяйственной деятельности, получивших лицензии на проведение геодезических и картографических, землеустроительных (землемерных) и землеоценочных работ;
14. согласование землеустроительной документации;
15. осуществление государственного надзора в сфере землеустройства, оценки земель;
16. обеспечение создания, формирования и ведения государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, оценки земель, и государственного картографо-геодезического фонда Донецкой Народной Республики;
17. внесение органам исполнительной власти и органам местного самоуправления предложений по использованию средств, которые поступают в порядке возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства;
18. осуществление лицензирования геодезических и картографических, землеустроительных (землемерных), землеоценочных работ. Выдача и переоформление лицензий, выдача дубликатов и копий лицензий, принятие решений о признании лицензий недействительными, аннулирование лицензии;
19. формирование и ведение лицензионного реестра субъектов хозяйственной деятельности по проведению геодезических и картографических, землеустроительных (землемерных), землеоценочных работ, Государственного реестра оценщиков экспертной денежной оценки земельных участков, Государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков;
20. координация геодезической и картографической деятельности, осуществление методического руководства геодезическими и картографическими работами в установленном порядке;
21. предоставление административных услуг, в том числе на платной основе, по ведению Государственного земельного кадастра и регистрации земельных участков, ограничений в использовании земельных участков, а также производных вещных прав на земельные участки, осуществлению землеустройства, оценки земель, геодезии и картографии на территории Донецкой Народной Республики в установленном порядке;
22. расчет коэффициента индексации нормативной денежной оценки земель, выдача извлечений из технической документации по нормативной денежной оценки земельных участков в установленном порядке;
23. оказание физическим и юридическим лицам консультаций в устной и письменной формах по вопросам, относящимся к компетенции Госкомзема ДНР, в установленном законодательством порядке.

**4.**  Муниципальный земельный контроль осуществляется путем:

проведения проверок;

обследования земельных участков.

4.2. Муниципальный земельный контроль осуществляется в форме плановых и внеплановых проверок соблюдения требований земельного законодательства субъектами муниципального земельного контроля.

4.3. Продолжительность проверок соблюдения требований земельного законодательства субъектами муниципального земельного контроля составляет десять рабочих дней.

4.4. Плановые проверки соблюдения требований земельного законодательства субъектами муниципального земельного контроля проводятся на основании планов, которые утверждаются начальником управления земельных ресурсов администрации города Донецка.

4.4.1) Утвержденные планы проверок соблюдения требований земельного законодательства субъектами муниципального земельного контроля подлежат официальному опубликованию  на сайте администрации г. Донецка в течение 3 рабочих дней с даты их утверждения.

4.4.2) Плановые проверки соблюдения требований земельного законодательства субъектами муниципального земельного контроля в отношении граждан проводятся не чаще одного раза в год.

4.5. Внеплановой проверкой соблюдения требований земельного законодательства субъектами муниципального земельного контроля является проверка, которая не предусмотрена утвержденным планом.

Основания для проведения внеплановых проверок соблюдения требований земельного законодательства:

жалобы, обращения физических и юридических лиц, информация от органов государственной власти и местного самоуправления о фактах нарушений земельного законодательства;

распорядительные документы о проведении проверок, поступившие от контролирующих и правоохранительных органов, администрации г. Донецка;

факты нарушения требований земельного законодательства, установленные при рассмотрении заявлений заинтересованных субъектов об оформлении документов в сфере земельных отношений и соответствующей документации по землеустройству.

 4.6. Предметом проверок соблюдения требований земельного законодательства являются:

соблюдение требований земельного законодательства всеми субъектами муниципального земельного контроля, эффективное и рациональное использование земель;

наличие документов, удостоверяющих право пользования земельным участком;

самовольное занятие земельных участков;

использование земельных участков не по целевому назначению или их неиспользование;

исполнение субъектами земельных отношений условий договоров аренды земли (пользования, размещения);

выполнение требований и предписаний, выданных при осуществлении муниципального земельного контроля;

исполнение иных требований земельного законодательства.

4.7. Мероприятия, осуществляемые в рамках муниципального земельного контроля:

оформление направления о проведении проверки;

сбор и анализ информации по вопросам, относящимся к проверке;

проведение проверки и составление акта соблюдения требований земельного законодательства;

выдача требования о предоставлении документов или информации, а также предписания об устранении нарушений земельного законодательства;

контроль исполнения требования, предписания;

принятие мер, в том числе в судебном порядке, направленных на устранение выявленного нарушения земельного законодательства;

информирование уполномоченных государственных органов о выявленных нарушениях требований земельного законодательства с целью принятия мер к лицу, допустившему нарушение;

при выявлении нарушений требований земельного законодательства, за которые предусмотрена административная ответственность (ст.ст. 52-534, 54-56 КоАП), материалы проверки направлять уполномоченному органу в сфере государственного контроля и надзора за использованием и охраной земель, для принятия мер согласно действующему законодательству.

4.8. Проверка осуществляется по месту нахождения субъекта муниципального земельного контроля или по месту расположения земельного участка.

4.9. Оформление результатов проверки:

4.9.1) По результатам всех видов проверки соблюдения требований земельного законодательства субъектами муниципального земельного контроля, оформляется акт проверки соблюдения требований земельного законодательства, который подтверждает факт проведения проверки и содержит информацию о проверяемом земельном участке и субъекте, осуществляющем деятельность на нём (далее — акт).

В акте указывается:

дата и место составления акта;

должность и фамилия должностного лица, осуществляющего муниципальный земельный контроль;

должности и фамилии лиц, которые были привлечены к проверке;

должность и фамилия представителя юридического лица или фамилия физического лица, присутствовавших при проверке;

местоположение земельного участка, его ориентировочная площадь;

наличие документов, удостоверяющих право собственности или право пользования земельным участком;

суть нарушения со ссылкой на акты действующего законодательства, требования которых нарушены или отсутствие такого нарушения;

возражения субъекта муниципального земельного контроля (при наличии);

категория земель и состав угодий, целевое назначение земельного участка (при наличии информации).

К акту прилагается  план-схема места расположения земельного участка с указанием площади земельного участка.

4.9.2)  При невозможности подтвердить наличие (отсутствие) нарушений земельного законодательства, одновременно с актом оформляется требование для получения от субъекта муниципального земельного контроля необходимых документов и информации в срок, не превышающий 5 рабочих дней.

При игнорировании требования, не предоставления  необходимых сведений, проверяющий обращается в правоохранительные органы с целью принятия мер реагирования к такому субъекту.

4.9.3) При выявлении нарушения земельного законодательства, а также при наличии признаков нарушения требований земельного законодательства в  предоставленных на требование проверяющего документах и информации, проверяющий составляет предписание об устранении нарушений земельного законодательства, обязывающее проверяемого субъекта муниципального земельного контроля устранить выявленное нарушение в срок, не превышающий 5 рабочих дней (далее — предписание).

4.9.4) При неустранении в добровольном порядке выявленного нарушения материалы проверки направляются в контролирующие, правоохранительные, судебные органы для принятия мер по устранению выявленного нарушения.

(подпункт 4.9.4 пункта 4.9. Раздела IV в нов. ред на основании распоряжения главы администрации города Донецка [*от 29.05.2019 № 805*](https://gisnpa-dnr.ru/npa/1000-805-20190529/))

4.10. Акт, требование, предписание оформляются в двух экземплярах, один из которых вручается субъекту муниципального земельного контроля (его уполномоченному лицу) под подпись. При необходимости получения заключения по результатам проведенных специальных расследований, экспертиз, акт составляется в срок, не превышающий 10 рабочих дней после завершения мероприятий по муниципальному земельному контролю.

4.11. При отказе субъекта муниципального земельного контроля oт подписания акта, требования, предписания, проверяющий делает соответствующую отметку в указанных документах. Отказ субъекта муниципального земельного контроля от подписания акта, требования, предписания, а также отказ в получении его экземпляра соответствующих документов не освобождает его от обязанности исполнения требования или устранения нарушения. При отказе субъекта муниципального земельного контроля от подписания акта, требования, предписания или получения его экземпляра соответствующих документов, должностное лицо, осуществляющее муниципальный земельный контроль, не позднее следующего рабочего дня направляет вышеуказанные документы заказным письмом субъекту муниципального земельного контроля.

4.12. Меры, принимаемые для устранения выявленных нарушений:

взаимодействие с государственными органами, осуществляющими контрольные (надзорные) и учетные функции, органами исполнительной власти, органами местного самоуправления;

внесение предложений администрации г. Донецка для принятия мер к субъекту, не устраняющему нарушение;

направление материалов проверки в Государственную инспекцию Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики для принятия мер к субъекту, не устраняющему нарушение;

обращение в органы прокуратуры с целью подготовки и подачи исков в суд в интересах государства в лице администрации г. Донецка.