

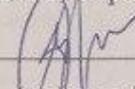
Министерство образования и науки РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»

«Юридический факультет»
Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового
обеспечения государственной службы»
Программа высшего образования
Направление подготовки «Государственное и муниципальное управление»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой:

к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.



(подпись)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
«СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССА МУНИЦИПАЛЬНОГО
ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ НА ТЕРРИТОРИИ Г. О. САМАРА»**

Выполнил:

Фомина Ю.С., гр. ГМУ-42



(подпись)

Научный руководитель:

к.и.н., доцент Карлина А.А.



(подпись)

оценка отличко

Самара

2017

Оглавление

Введение.....	3
1. Правовые аспекты регулирования землепользования.....	6
1.1. Виды собственности на землю и правовые режимы использования.....	6
1.2. Нормативные документы, регулирующие использование земельных ресурсов.....	13
1.3. Целевое назначение земель и вид разрешенного использования.....	21
2. Организация муниципального земельного контроля в Администрации г. о. Самара.....	33
2.1. Состав и структура земельного фонда г. о. Самара.....	33
2.2. Понятие, функции и порядок осуществления муниципального земельного контроля.....	37
2.3. Анализ процесса муниципального земельного контроля на территории г. о. Самара.....	42
2.4. Мероприятия по совершенствованию муниципального контроля за использованием земель в г. о. Самара.....	50
Заключение.....	54
Список использованной литературы.....	56

Введение

Земля используется и охраняется государством, как основа жизни и деятельности народов, проживающих на определенной территории, согласно Конституции Российской Федерации [1].

В статье 36, п.2 Конституции Российской Федерации говорится о том, что владение, пользование и распоряжение землей, как и другими природными ресурсами, осуществляется их собственниками свободно, но только в том случае, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц[1].

Помимо государственного земельного надзора проводятся также и другие виды земельного контроля. Одним из наиболее важных является муниципальный земельный контроль. Действия муниципального законодательства определены в соответствии со статьей 72 Земельного кодекса Российской Федерации [4].

Данная тема является актуальной, так как развитие городов и сельских поселений, формирование рыночных отношений и решение социальных проблем повлияли на возникновение значительного спроса и дальнейшее возрастание потребности общества в площадях под застройку. Перечисленные выше обстоятельства и увеличение общего количества землепользователей оказали сильное влияние на повышение значения земельного контроля, особенно в крупных городах, таких как Самара.

Создание благоприятной среды для жителей конкретных муниципальных образований является основой, главным приоритетом и смыслом функционирования органов местного самоуправления, что бесспорно, может быть реализовано, в том числе, путем организации и осуществления муниципального земельного контроля.

Земля все чаще становится объектом различных правонарушений:

- самовольного занятия, так называемого «захвата»;
- самовольного обмена земельными участками;

- использования земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоустанавливающих документов, а также без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности;

- нарушения порядка переуступки права пользования землей;

- не выполнения требований законодательства об использовании земель по целевому назначению (в соответствии с принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием);

- невыполнения обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

- не выполнения требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков;

Объектом исследования является Департамент управления имуществом городского округа Самара.

Предметом исследования является деятельность по осуществлению муниципального земельного контроля.

Цель выпускной квалификационной работы: выработать практические рекомендации и предложения по основным направлениям совершенствования организации муниципального земельного контроля.

Задачи выпускной квалификационной работы: рассмотреть правовые аспекты регулирования землепользования; выявить особенности видов собственности на земельные участки и виды правовых режимов использования земельных ресурсов; на примере городского округа Самара определить состав и структуру земельного фонда; проанализировать процесс муниципального земельного контроля на территории городского округа Самара и предложить варианты решения существующих проблем для максимально эффективного проведения муниципального земельного контроля.

Для решения поставленных задач были использованы нормативно-правовые акты, такие как Конституция Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"[11] и др. с целью определения правового обеспечения муниципального земельного контроля [4].

Помимо нормативно-правовых актов был использован Российский журнал правовых исследований, а конкретно статья Липски С.А. «Особенности развития земельного законодательства в постсоветской России», а также книга Чмыхало Е.Ю. «О некоторых правовых условиях реализации государственной политики по управлению земельным фондом»

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, в котором были определены основные цели и задачи исследования, основной части, которая состоит из двух глав, заключения и списка используемой литературы. В первой части первой главы рассматриваются виды собственности на землю и правовые режимы использования, также целевое назначение земель и вид разрешенного использования, и нормативные документы, регулирующие использование земельных ресурсов. Во второй главе анализируется состав и структура земельного фонда городского округа Самара, раскрываются понятие, функции и порядок осуществления муниципального земельного контроля, выявляются наиболее острые проблемы в осуществлении муниципального земельного контроля и предлагаются варианты их решений.

1. Правовые аспекты регулирования землепользования

1.1. Виды собственности на землю и правовые режимы использования

В Российской Федерации существует несколько видов собственности:

1. Государственная федеральная собственность.
2. Государственная собственность субъектов федеративного договора (г. Москва, г. Санкт-Петербург, автономные республики, края и области).
3. Муниципальная или городская собственность.
4. Частная собственность.

Собственниками земли могут быть как юридические лица, так и физические, при этом форма владения или пользования землей подразделяется:

- собственность на землю.
- пожизненное наследование, владения землей.
- бессрочное (постоянное) пользование землей.
- аренда земли.
- право сервитута (для одного),(для многих — обременение) [34].

Права собственников земли являются наиболее полными по сравнению с правами, возникающими в случае других форм владения или пользования землей, а количество ограничения права собственности минимальна.

Собственники земельного участка имеют право:

- целиком или частично продать участок в соответствии с требованиями Земельного кодекса;
- целиком или частично заложить земельный участок ;
- обменять земельный участок ;
- сдать земельный участок в аренду, разрешить субаренду;
- подарить земельный участок ;
- передать земельный участок по наследству.

К ограничениям права собственности можно отнести целевое назначение земельного участка, определяющее виды деятельности, которые могут осуществляться на его территории или обременение земельного участка, специально

установленное для него. Обременение земельного участка предоставляет третьим лицам использовать часть его территории в собственных целях, которые определяются формой обременения(для прохода, проезда и т. д.) [27].

Земли, которые находятся в пожизненном владении, позволяют использовать все права собственника земельного участка, кроме прав, реализация которых приводит к получению денежного дохода без непосредственного использования земельного участка.

Собственникам земельных угодий, обладающих правами пожизненного владения, запрещается продавать, закладывать, сдавать в аренду земельный участок. Единственный вид сделки, который может быть осуществлен без каких-либо ограничений - передача земельного участка по наследству. В данной форме владельцами земельного участка могут быть исключительно физические лица.

В данном случае правоудостоверяющим документом является государственное свидетельство на права пожизненного наследуемого владения земельным участком.

Земельные участки, которые находятся в бессрочном(постоянном) пользовании позволяет реализовывать все права собственников, имеющих землю в пожизненном наследуемом владении, за исключением права передачи земельного участка по наследству. В настоящее время право бессрочного (постоянного) пользования землей не оформляется для физических лиц.

Правоудостоверяющим документом, в данном случае, будет государственное свидетельство на право постоянного (бессрочного) пользования землей.

Заключить договор аренды могут как физические, так и юридические лица. Аренда земельных участков может осуществляться только у собственников. Арендатор имеет право передавать арендованный земельный участок в субаренду, но только при предварительном уведомлении собственника земли, но только если иное не установлено в договоре аренды.

Земельные ресурсы – это вся земля, т.е. вся территория, в пределах определенных границ. Земельные ресурсы Российской Федерации - это вся её

территория, т.е. вся земля, включая водопокрытую, в пределах государственных границ страны. Несмотря на то, что в каждый конкретный момент отдельные части земельных ресурсов могут быть объектами собственности и пользования различных субъектов, в целом они являются единым природным объектом. И как таковые они обладают различными природными свойствами и качествами, которые представляют народнохозяйственный интерес, например, плодородием почвы, лесопокрытостью, водопокрытостью, наличием полезных ископаемых и т.д., которые в связи с этим целесообразно использовать определенным образом.

Понятие «правовой режим земель» можно трактовать, как определяемую законом систему общественных отношений по использованию отдельных частей земельных ресурсов.

Другими словами, правовой режим земель – установленный законодательно порядок государственного регулирования использования и охраны земельных ресурсов, который обеспечен мерами предупреждения правонарушения и установленной ответственности за их нарушение.

К видам правового режима земель относятся:

- общий (присущий всему составу земельных участков Российской Федерации)
- особенный (особый – присущий отдельным категориям земельных участков);
- специальный (конкретный – присущий конкретным земельным участкам).

К элементам правового режима земель относятся:

1. Определение границ его распространения (наличие объекта – категория земель или земельного участка);
2. Порядок государственного регулирования использования земельных ресурсов;
3. Наличие круга субъектов земельных правоотношения, которые обязаны соблюдать установленные правила земельного режима;

4. Совокупность прав и обязанностей субъектов земельных правоотношений, которые участвуют в сфере действия правового режима тех или иных земельных участков;

5. Наличие качественного правового механизма, который может обеспечить охрану правового режима использования земель от нарушений;

Важным элементом правового режима использования земель является определение границ его распространения, следовательно, в Российской Федерации выделяются категории земельных участков, на которых устанавливается общий правовой режим с учетом особенностей каждой земельной категории, и земельные угодья с правовым режимом, который конкретизирует общий режим применительно к специфике данных земельных угодий. Обязательным элементом правового режима земель является порядок государственного регулирования использования, в котором выделяют такие аспекты как:

- органы, которые осуществляют это регулирование: государственные органы общей компетенции и специальной компетенции. Так, Земельный кодекс относит государственные органы представительной и государственные органы исполнительной, а также органы местного самоуправления к числу органов общей компетенции в области регулирования земельных правоотношений, а Государственный комитет по земельной политике и его органы на муниципальном уровне, Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации к органам особой компетенции[4];

- формы регулирования земельных отношений на конкретных земельных участках: предъявление правил для получения земельных участков в пользование на правах собственности, землевладения, землевладения и аренды, правил осуществления такого использования; контролирования определенных видов деятельности лиц, которые используют землю для осуществления хозяйственной деятельности на этой земле, вмешательство в эту деятельность при наличии определенных фактов и государственных потребностей.

Круг субъектов земельных правоотношений, которые обязаны соблюдать установленные правила правового режима использования земель можно подразделить на следующие группы:

1. Лица, которые используют землю на праве собственности, землевладения, землепользования и аренды, круг правомочий которых различен в зависимости от оснований использования;

2. Лица, которые не используют данную землю, но из-за предусмотренной законом деятельности обязаны соблюдать правовой режим земель. Например, на пахотных землях как сельскохозяйственных угодьях и произрастающим на них посевах запрещается проезд, складирование материалов и прочие действия, которые разрешены в других местах [36].

Следующим элементом правового режима земель является содержание прав и обязанностей субъектов земельных правоотношений, участвующих в сфере действия правового режима конкретных земельных участков. Эти права и обязанности зависят:

1. От объекта земельно-правового режима. Например, на землях рекреационного от субъекта назначения запрещается уставная или иная деятельность физических и юридических лиц, которая препятствует использованию этих земель по целевому назначению;

2. От субъекта земельных правоотношений, который находится в сфере действия земельно правового режима. Например, иностранным гражданам, юридическим лицам и лицам без гражданства не предоставляются в аренду земельные участки, которые входят в состав земель особо охраняемых территорий;

3. От особенностей правового режима категорий земельных участков (так, в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп в случаях, предусмотренных законодательством, допускается традиционное экстенсивное природопользование, которое не вызывает антропогенной трансформации охраняемых природных комплексов, т.е. допускается на этих землях режим, который отличен от режима иных земельных угодий, которые должны использоваться эффективно);

4. От обстановки в определенной местности, которая возникает на данный конкретный момент (так, в местностях, объявленных в установленном порядке зонами чрезвычайной экологической ситуации, ограничиваются отдельные виды землепользования и природопользования согласно ст. 58 Закона «Об охране окружающей природной среды»)[13].

Наличие эффективного правового механизма, который обеспечивает охрану правового режима использования земель от нарушений, включает в себя:

1. Юридические меры за нарушения правового режима;
2. Правовой механизм, который обеспечивает восстановление нарушенного правового режима земель;
3. Правовой механизм, позволяющий предотвратить нарушения земельного режима, т.е. наличие в законодательстве профилактических правовых мер.

Дифференциация и интеграция правового режима земель заключается в том, что общий и особенный правовые режимы земель действуют в части, не исключаемой действием специального правового режима, и, вместе с тем, специальный правовой режим действует с учетом положений общего земельно - правового режима.

Общий правовой режим земель устанавливается для всех земель Российской Федерации, а особенный только для определенных категорий земель и местностей. Правовой режим земель, который присущ всему составу земель Российской Федерации, разделяется на правовые режимы категорий земель, которые, разделяются на правовые режимы составляющих категорий земельных угодий [32].

Например, в местах, где проживают этнические группы и малочисленные народы может быть установлен особый правовой режим использования земель; в целях создания необходимых условий для охраны земель оздоровительного назначения, лечебных природных факторов курортов могут устанавливаться зоны с особыми условиями (режимом) использования (охранные зоны, округа санитарной охраны и пр.).

На землях поселений действует режим застройки земель жилыми и иными помещениями, который является общим для всей этой земельной категории[7]. На земельных же участках, которые являются землями общего пользования, применяется особый режим застройки, который заключается в возведении только зданий и сооружений, соответствующих целевому назначению этих угодий и не противоречат ему.

Объектом общего правового режима является весь состав земель страны в пределах ее государственных границ.

Общий правовой режим можно подразделить на обычный и пограничный. Так как в пограничных районах Российской Федерации действует общий режим государственной границы, а на границах землепользования (угодий) могут вводиться ограничения в режиме использования их в интересах иных лиц.

Особый правовой режим категорий земельных участков носит общий характер и применяется в полной мере лишь там, где его действие не изменяется действием специального режима земельного участка, который входит в данную категорию земель. Например, категория «земли сельскохозяйственного назначения» используется для нужд сельского хозяйства, при этом, если нужды конкретного сельхозпредприятия выразятся в прокладке железнодорожного подъездного пути на сельхозземлях, то используется режим земель транспорта.

Земельные угодья являются объектом специального правового режима, действующего с учетом требований общего режима земельной категории[7]. Так, на принадлежащей населенным пунктам территории могут находиться земельные участки сельскохозяйственного использования и других населенных пунктов. Но, принцип их приоритета, который действует для земель сельскохозяйственного назначения, на территориях поселений ни применяется, так как их приоритетной задачей является обеспечение городской застройки, осуществляемой в соответствии с генеральными планами и проектами планировки и застройки.

1.2. Нормативные документы, регулирующие использование земельных ресурсов

Одним из фундаментальных прав граждан Российской Федерации и одним из элементов правового статуса гражданина является право пользования земельными ресурсами.

В настоящее время система экологических нормативов состояния земельных (почв) характеризуется широким спектром различных документов, выполняющих функции как правового регулирования экологических и других нормативов, так и методического обеспечения деятельности по проверке соблюдения таких нормативов.

Согласно Конституции Российской Федерации, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9). Помимо этого, Конституция Российской Федерации устанавливает, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36); каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (ст. 42); каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58) [1]. Приведенные статьи Основного Закона Российской Федерации получили развитие в доктринальных правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации.

Так, Конституционный Суд Российской Федерации указывает, что конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т.е. всего многонационального народа России, предопределяет конституционное требование эффективного и рационального использования, охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека [1], природного ресурса, который используется в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, в

качестве основы осуществления хозяйственной и иной деятельности. Конституционный Суд Российской Федерации помимо этого указывает, что осуществляя правовое регулирование, законодательство на федеральном уровне непременно должно обеспечивать защиту конституционно значимых ценностей и поддерживать баланс конституционных прав гражданина, и должно обеспечивать эффективное и рациональное использование земельных ресурсов и их охрану [31].

В положениях Конституции Российской Федерации предусматривается и общественный и частный характер землепользования. При этом акцент необходимо сделать на социальных основах земельных отношений, в силу которых право собственности на земельный участок не может не рассматриваться обеспечивающим основу их жизнедеятельности, и направленным на реализацию условий для создания и поддержания достойной жизни и свободного развития личности в рамках обязанности страны заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности в соответствии с провозглашенными в Конституции Российской Федерации целями политики социального государства[1].

Обязанность каждого гражданина, которая закреплена в Конституции Российской Федерации, сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам также имеет социальную направленность, носит всеобщую направленность и, являясь частью обеспечительного механизма реализации конституционного права гражданина на благоприятную окружающую среду и прочих экологических прав, распространяется как на физических, так и на юридические лица, а также на публично-правовые образования, что с необходимостью подразумевает их ответственность за состояние окружающей среды [1].

Рассматривая данные конституционные положения в единстве с указанными в преамбуле Основного Закона Российской Федерации задачами поддержания благополучия нынешнего и будущих поколений, определяются взаимообусловленность закрепленных в Конституции Российской Федерации права каждого человека на благоприятную окружающую среду и обязанности сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к её богатствам[1].

Таким образом, определяется один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности - принцип приоритета публичных интересов при пользовании землей и прочими природными ресурсами. Определяя значение земли как общенационального достояния, Основной закон Российской Федерации предоставляет каждому право пользования землей, что следует рассматривать как элемент конституционно-правового статуса личности и конституционно-правовую основу жизнедеятельности народов Российской Федерации.

Таким образом, главное целевое назначение правового регулирования условий и порядка пользования землей - реализация условий для создания и поддержания достойной жизни и свободного развития личности в социально ориентированном, экономически устойчивом государстве, при осуществлении жизнедеятельности в экологически безопасной окружающей среде [22]. Использование человеком земельных ресурсов для обеспечения социально-экономических аспектов жизнедеятельности является разновидностью антропогенного воздействия на одну из частей природной среды - землю. По данным государственного экологического мониторинга, экологическое состояние земельных ресурсов, которые подвергаются активному антропогенному воздействию, имеет тенденцию к ухудшению.

Проблемы улучшения экологического состояния земель занимают важное место в современной государственной земельной и экологической политике. Так, Президентом Российской Федерации 30.04.2012 утверждены Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (далее - Основы экологического развития) [22].

В Основах экологического развития отмечается, что экологическая ситуация в стране характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и существенными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности.

В большинстве регионов сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель. Активно развиваются процессы, которые приводят к потере

плодородия сельскохозяйственных угодий и к выводу их из хозяйственного оборота. Опустыниванием в разной мере охвачены 27 субъектов России на площади более 100 млн. гектаров.

Следующим важным документом, который определяет государственную стратегию в сфере использования и охраны земель являются Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2017 годы (далее - Основы), которые утверждены распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 №297-р[17]. В Основах закрепляется политика государства по управлению земельным фондом направленная на создание и поддержание правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений. Она осуществляется исходя из понимания о земельных участках как об уникальных объектах природного мира, которые используются в качестве основы жизнедеятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и также как о недвижимом имуществе с особым правовым режимом.

Целью государства по управлению земельным фондом Основы определяют повышение эффективности использования земель, охрану земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности Российской Федерации.

Основными задачами государства по управлению земельным фондом Основы указывают: создание и поддержание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, которые включают в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования качественного развития территорий и соблюдение гарантий прав участников земельных отношений; обеспечение охраны природы и окружающей среды; сохранение и повышение качественного состояния земель; сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда.

Приоритеты Российской Федерации в сфере обеспечения экологической безопасности определены также Государственной программой Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы (далее - Программа)[15]. С учетом приоритетов государственной политики в сфере охраны окружающей среды Программа определяет своей целью повышение уровня экологической безопасности и сохранения природных систем. Для достижения поставленной цели Программа подразумевает решение следующих задач: снижение общей антропогенной нагрузки на окружающую среду на основе повышения экологической эффективности экономики; сохранение и восстановление биологического разнообразия страны, повышение эффективности функционирования системы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды. Главной особенностью Программы является наличие региональной составляющей, определяющей приоритетные задачи органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды. Так, Программа указывает, что политика субъектов государства в сфере охраны окружающей среды должна ориентироваться на достижение общей цели Программы по повышению уровня экологической безопасности и сохранению природных систем. Среди приоритетов политики субъектов государства Программа называет следующие направления: снижение и предотвращение нынешнего негативного воздействия на окружающую среду; воссоздание нарушенных естественных экологических систем; сохранение природной среды; развитие системы государственного экологического мониторинга (мониторинга окружающей среды).

Данные приоритеты в сфере обеспечения экологически безопасного землепользования необходимо реализовывать на всех уровнях, как на федеральном, так и на региональном уровне через систему нормативно-правового регулирования порядка пользования земельными ресурсами.

В настоящее время одним из главных направлений реализации государственной экологической политики в сфере земельных отношений является экологизация земельного законодательства. Земельный кодекс РФ содержит ряд требований экологического характера применительно, в основном, к институту

охраны земель. Статья 12 Земельного кодекса Российской Федерации определила целями охраны земель предотвращение и ликвидацию загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и другого негативного воздействия на земли и почвы, а также обеспечение рационального использования земельных ресурсов, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель [4].

В качестве содержания охраны земель статья 13 Земельного кодекса Российской Федерации предусматривает такие обязанности землепользователей, как сохранение почв и их плодородия; защита земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и иного негативного воздействия, в результате которого происходит деградация земель; защита сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, а также защита растений и продукции растительного происхождения от вредных организмов (растений или животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред деревьям, кустарникам и иным растениям); ликвидация последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель; сохранение достигнутого уровня мелиорации; рекультивация нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот; сохранение плодородия почв и их использование при проведении работ, связанных с нарушением земель [3].

Также статья 13 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает оценку состояния земель, и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом экологической экспертизы, которые регламентируются законодательством санитарно-гигиенических и иных норм и требований[4].

Установлено, что внедрение новых технологий, осуществление программ мелиорации земель и повышения плодородия почв запрещаются в случае их

несоответствия предусмотренным законодательством экологическим, санитарно-гигиеническим и иным требованиям. Также, для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством Российской Федерации устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ; для проведения проверки соответствия почвы экологическим нормативам проводятся почвенные, геоботанические, агрохимические и другие обследования [18].

Статья 42 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает обязанности собственников земельных участков и лиц, которые не являются собственниками земельных участков, по использованию земель[4]. Так, все землепользователи обязаны: использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, не наносящими вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту; осуществлять мероприятия по охране земель и иных природных ресурсов; соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических и иных правил, нормативов; не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы; выполнять иные требования, предусмотренные федеральными законами Российской Федерации.

Положительным примером регулирования землепользования может служить принятое в соответствии с пунктом 3 статьи 6 Федерального закона от 24.07.2002 №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», который определяет основания изъятия земель сельскохозяйственного назначения[6], постановление Правительства Российской Федерации от 19.07.2012 №736 «О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли»[14].

Согласно постановления, критериями значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли являются: загрязнение почв химическими веществами, при котором суммарный показатель содержания в почве загрязняющих веществ, концентрация которых превышает установленные для химических веществ нормативы предельно допустимой концентрации, равен или превышает значение; размещение отходов производства и потребления 1 - 4 классов опасности в пределах земельного участка на суммарной площади от 0,5 гектара и выше [19]. Как следует из названного постановления, приведенные критерии относятся к одной из категорий земель - землям сельскохозяйственного назначения. Однако статьи 12 и 13 Земельного кодекса Российской Федерации, а также другие нормативно-правовые акты, которые определяют экологические требования применительно к предельно допустимым концентрациям вредных веществ, действуют и на иных категориях земель[4]. Также, как отмечалось ранее, статья 42 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает обязанность всех землепользователей соблюдать требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно - гигиенических и прочих правил, нормативов; не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы[4]. В связи с этим, представляется необходимым распространить приведенный положительный опыт правового регулирования прекращения права землепользования вследствие ухудшения экологической обстановки на земли других категорий. Также необходимо провести «кодификацию» экологических нормативов (ПДК химических веществ и др.) и установить сводный перечень экологических, санитарно-гигиенических и иных нормативов состояния земель (почв) в постановлении Правительства Российской Федерации [23].

Такой подход позволит создать полный перечень экологических, санитарных и иных нормативов состояния земель (почв), систематизировать экологические требования и придаст таким нормативам более высокую юридическую силу.

Реализация такого предложения в сочетании с усилением юридической ответственности за нарушение экологических, санитарно-гигиенических и иных нормативов (по аналогии с ответственностью, предусмотренной ст. 6 Федерального закона от 24.07.2002 №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения») [6] позволит создать организационно - правовую гарантию реализации в земельном законодательстве закрепленного в Конституции Российской Федерации требования рационального и эффективного использования и охраны земель, обеспечения экологической безопасности, а также реализации права на благоприятную окружающую среду[1].

Приведенные методические и нормативные акты не исчерпывают всего перечня действующих экологических нормативов состояния земель. Дальнейшее инновационное развитие экономики, предполагающее широкое применение химических веществ, а также возможность причинения вреда их воздействием, ставят задачу повышения уровня нормативно-правового регулирования экологических аспектов землепользования, а также усиления ответственности за их нарушение.

1.3. Целевое назначение земель и вид разрешенного использования

Законы в Российской Федерации определяют для любого участка земли его вид, из которого вытекают определенные условия пользования землей и ограничения на ту или иную деятельность. Так называемое Целевое назначение земли ориентировано на грамотное пользование землями, поддержание баланса окружающей среды, обеспечение комфортных условий жизни населения.

Целевое назначение земель — разделение земель и земельных участков по видам (категориям) и целевому назначению. Предназначено для определения правового статуса земельного участка и его разрешенного использования, например, для разрешения или запрета индивидуального жилищного, дачного и других видов строительства. Установлено и регулируется Земельным кодексом Российской Федерации и другими законодательными актами и федеральными законами, в том

числе законами, установленными и устанавливаемыми в отдельных субъектах Российской Федерации [33].

Данное понятие весьма обширно по своему смыслу. Целью использования земли (либо её участка) определяется вся землевладельческая законодательная база.

Земельная цель определена не только для участков, которые уже каким-либо образом используются, но и потенциально пригодные для того или иного назначения. Специально для этого введено так называемое зонирование земель [28].

Целевое назначение земли обязательно прописывается в кадастровом паспорте участка и указывается при сделках с недвижимостью (землей или объектами, возведенными на ней) непосредственно в договоре купли-продажи. Все планы строительства или ведения иной хозяйственной деятельности, согласования проектов рассматриваются только в свете целевого назначения участка. Пользователи не имеют права изменять целевое назначение земельного участка, не заручившись согласием органов государственной власти. Это назначение, согласно Конституции Российской Федерации, устанавливается как федеральным законодательством, так и законами субъектов Российской Федерации и отражается в земельном кадастре и ЕГРП[1].

Земельные участки, имеющие общее для всех них целевое назначение земельного участка, объединяются в совокупность таких участков с целью их классификации и учета, называемую категорией земель[7]. Таким образом, между понятиями «категория земель» и «целевое назначение» имеется определенная разница: первое из них – это элемент законодательно установленной классификации земель, а второе – это признак, на основании которого она ведется.

Виды целевого назначения земель определяются перечнем основного использования земли, их функционалом. Данное деление необходимо, во-первых, для установления правовых аспектов пользования участками, а во-вторых, для зонирования территории, которое в итоге разграничивает мало совместимые виды деятельности, сохраняет земельный фонд и природное разнообразие:

- земли сельскохозяйственного назначения (386 135 800 га)
- земли населённых пунктов (19 886 900 га)

- земли промышленности и иного спец. назначения (16 898 900 га)
- земли особо охраняемых территорий и объектов (46 065 800 га)
- земли лесного фонда (1 121 928 100 га)
- земли водного фонда (28 044 500 га)
- земли запаса (90 864 600 га)

Земли сельскохозяйственного назначения — это земли с плодородными почвами за границами поселений, выделенные для сельскохозяйственных нужд (производства сельскохозяйственной продукции). К землям сельскохозяйственного назначения относят территории, расположенные за чертой населенных пунктов, городских поселений. Обязательным условием выделения этого типа земель является наличие плодородного слоя для ведения на них сельского хозяйства. Отличительная черта земель сельскохозяйственного назначения — они есть средство производства. На них можно разводить скот, к которому отнесены и северные олени, промыслять рыбой и водоплавающей птицей (здесь бытует термин «аквакультура»). Плюс выращивание всевозможных сельхозкультур, от травы для сена до садов и виноградников.

Виды земель сельскохозяйственного назначения:

- сельскохозяйственные угодья: пашни; сенокосы; пастбища; залежи; земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими)
- земли, занятые: внутрихозяйственными дорогами; коммуникациями; лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений; водными объектами; зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться:

- для создания и развития личных подсобных хозяйств
- для ведения садоводства
- для ведения огородничества

- для ведения животноводства
- для ведения рыбоводства
- для сенокошения
- для выпаса скота
- для ведения охотничьего хозяйства
- для дачного строительства

Ограничения, установленные для земель сельскохозяйственного назначения: ограничение на деятельность, проводимую на участке; ограничение на размер участка, находящегося у одного собственника; преимущественные права при покупке земли; ограничения права владения землей для иностранных граждан; установленный перечень лиц и организаций, которые имеют право использовать земли сельскохозяйственного назначения для своих нужд.

На землях сельскохозяйственного назначения в некоторых случаях возможно индивидуальное жилищное строительство с регистрацией (пропиской) и без регистрации. В остальных случаях строительство жилых домов и регистрация (прописка) на землях сельскохозяйственного назначения невозможна, или возможна с ограничениями, или возможна после перевода земель из этой категории в категорию земель населённых пунктов[7].

Земли населённых пунктов (поселений) — это земли, находящиеся внутри границ населённых пунктов и поселений и предназначенные для застройки и развития этих населённых пунктов. Регулируются Градостроительным кодексом РФ, генеральными планами населённых пунктов и градостроительными нормами[2,2].

Земли поселений могут использоваться:

- для застройки
- для ведения личного подсобного хозяйства
- для индивидуального жилищного строительства

Выделяют: сельские населенные пункты, городские населенные пункты, поселения, межселенные территории, муниципальные районы, городские округа, муниципальные образования. В зависимости от выданного статуса определяются

виды управления территориями, а также принимаются решения по определенному типу застройки и развития. Эти данные попадают в градостроительную документацию населенного пункта. Использование земель городских поселений определяется правовыми актами, которые касаются каждого из типов деятельности в рамках города или поселка. Эти документы регламентируют права и обязанности всех заинтересованных сторон – собственников, арендаторов, муниципальные органы.

Перечень основных нормативно-правовых актов для земель городского поселения: градостроительный регламент, генеральный план поселения, правила землепользования и застройки, функциональные зоны, территориальное планирование.

Интенсивное зонирование земель городского поселения приводит к тому, что в рамках городской черты могут сосуществовать фактически участки самого разного землепользования, например промышленные зоны и зоны жилой застройки, зоны специального назначения и сельскохозяйственного пользования. Решение об изменении границ земель городского поселения всегда происходит по согласованию органов местного самоуправления с федеральными органами. Переход земель из одной категории в другую не требует согласования с собственниками, прилегающих к городскому поселению земель.

Земли промышленности и иного специального назначения — это земли, предназначенные для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, объектов для обеспечения космической деятельности, объектов обороны и безопасности, осуществления иных специальных задач, что позволяет отграничить данную категорию земель от земель всех иных категорий, например, от схожих элементов состава земель поселений, таких, как производственные, инженерные и транспортные инфраструктуры, специального назначения, военных объектов. Земли с этим статусом всегда находятся за границами населённых пунктов, городских и сельских поселений.

Виды земель специального назначения и их использование:

- земли промышленности;
- земли энергетики;
- земли транспорта;
- земли связи, радиовещания, телевидения, информатики;
- земли для обеспечения космической деятельности;
- земли обороны и безопасности;
- земли иного специального назначения;

Земли особо охраняемых территорий и объектов — это земли, изъятые государством из оборота и находящиеся под контролем и охраной государства. Это места с особым историческим значением — например, древнее поселение, раскопанное археологами и превращённое в музей под открытым небом. Сюда же относятся все рекреационные территории, которые вместе с постройками на них призваны обеспечить отдых, занятия спортом или туризмом. Такие земли имеют особое ценное значение: природоохранное, в том числе, водоохранное, научное, культурно-историческое, эстетическое, рекреационное, оздоровительное или иное. На землях особо охраняемых территорий и объектов либо вообще не ведётся хозяйственная деятельность, либо ведётся только такая деятельность, которая необходима для сохранения самой территории или объекта.

Виды земель особо охраняемых территорий и объектов:

Особо охраняемые природные территории:

- земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных природных заповедников;
- земли государственных природных заказников;
- земли памятников природы;
- земли национальных парков;
- земли природных парков;
- земли дендрологических парков;
- земли ботанических садов.

На территории Российской Федерации зарегистрировано 214 особо охраняемых природных территорий федерального подчинения, из них 102

объекта — государственные заповедники, 43 — государственные национальные парки, 69 — федеральные заказники.

Земли природоохранного назначения:

- земли, занятые защитными лесами, предусмотренными лесным законодательством (за исключением защитных лесов, расположенных на землях лесного фонда, землях особо охраняемых природных территорий);

- иные земли, выполняющие природоохранные функции, например, земли, выполняющие водоохранные функции.

Земли рекреационного назначения — земельные участки, на которых находятся: дома отдыха, пансионаты, кемпинги; объекты физической культуры и спорта; туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, детские и спортивные лагеря, детские туристические станции, дома рыболова и охотника; туристские парки, учебно-туристические тропы, трассы.

Земли историко-культурного назначения — это земли, на которых расположены: памятники истории и искусства, объекты культурного (в том числе, археологического) наследия народов Российской Федерации; достопримечательности и достопримечательные места; захоронения (военные и гражданские)[9].

Земли лечебно-оздоровительного назначения — это земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов, обладающие природными лечебными ресурсами и предназначенные для лечения и отдыха граждан:

- округи санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительной местности; курорты федерального значения.

Особо ценные земли — это природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность: типичные или редкие ландшафты; культурные ландшафты; сообщества растительных, животных организмов; редкие геологические образования; земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций.

К землям лесного фонда относятся лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для её восстановления, — вырубки, гари, редины, прогалины и другие) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и другие), кроме лесов на землях обороны, городских поселений, а также древесно-кустарниковой растительности на землях сельскохозяйственного назначения, транспорта, населённых пунктов, водного фонда и иных категорий [37].

В постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются юридическим лицам, в аренду, безвозмездное срочное пользование — гражданам. Предоставление гражданам, юридическим лицам в аренду лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации.

К землям водного фонда относятся земли: покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах; занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах.

На землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется образование земельных участков. В целях строительства водохранилищ и иных искусственных водных объектов осуществляется резервирование земель. Порядок использования и охраны земель водного фонда определяется Земельным кодексом Российской Федерации и водным законодательством.

К землям запаса относятся земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам, за исключением земель фонда перераспределения земель, формируемого в соответствии со статьей 80 Земельного кодекса Российской Федерации [4]. Использование земель запаса допускается после перевода их в другую категорию, за исключением случаев, если земли запаса включены в границы охотничьих угодий, и иных предусмотренных федеральными законами случаев [7].

Перевод земель из одной категории в другую может осуществляться в отношении следующих земель следующими органами:

- земель, находящихся в федеральной собственности, — Правительством Российской Федерации;
- земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, — органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- земель, находящихся в муниципальной собственности, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, — органами местного самоуправления;
- земель, находящихся в частной собственности:
 - земель сельскохозяйственного назначения — органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
 - земель иного целевого назначения — органами местного самоуправления.

Перевод земель населенных пунктов в земли иных категорий и земель иных категорий в земли населенных пунктов независимо от их форм собственности осуществляется путём установления или изменения границ населенных пунктов в порядке, установленном Земельным Кодексом и законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. Перевод земель иных категорий в земли особо охраняемых территорий и объектов осуществляется путём установления или изменения в порядке, установленном настоящим Кодексом и законодательством Российской Федерации об особых экономических зонах, границ туристско-рекреационной особой экономической зоны[10].

Категории землевладельцев и землепользователей

1. Российская Федерация и субъекты Российской Федерации
2. Муниципальные образования
3. Юридические лица
4. Крестьянские (фермерские) хозяйства
5. Хозяйственные товарищества и общества

6. Производственные кооперативы
7. Государственные и муниципальные унитарные предприятия
8. Некоммерческие организации, в том числе потребительские кооперативы, религиозные организации
9. Казачьи общества
10. Опытно-производственные, учебные, учебно-опытные и учебно-производственные подразделения научных организаций, образовательных организаций, готовящих кадры в области сельского хозяйства, и общеобразовательные организации

документ лица (граждане Российской Федерации) в отдельную категорию граждан Российской Федерации, владеющих землями с особым статусом и на иных основаниях, чем все остальные граждане Российской Федерации, можно выделить общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Так как сам термин «территория традиционного природопользования» был введён 22 апреля 1992 года специально для сохранения и защиты традиционного образа жизни этих малочисленных народов. Особый статус земель предполагает, что представители коренных малочисленных народов будут заниматься на своих землях традиционными видами деятельности и, таким образом, сохранят свою аутентичность.

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица также могут быть землепользователями земель Российской Федерации, как правило, с существенными ограничениями.

Четкая зональность находит свое отражение в виде разрешенного использования и определяет, в частности, здания какого типа может быть построено в указанной зоне. Например, если вид разрешенного использования содержит запись «для индивидуального жилищного строительства», собственник такого участка не имеет права на своей земле возводить бетонный завод или ферму с кроликами. Кроме того, данная запись ограничит собственника и в этажности дома — не более 3-х этажей. Вся информация по вопросу видов разрешенного использования участка доступна в открытых источниках. Документ, в котором

указаны земельные группы и расшифровывается разрешённая деятельность, имеет название «Классификатор видов разрешённого использования земельных участков». Он разработан и утверждён в соответствии с Земельным кодексом Минэкономразвития Российской Федерации [4]. В частности, узнать статус и вид разрешенного использования участка можно по публичной кадастровой карте после предоставления данных, которые собственник может найти в кадастровом паспорте земли.

Вид разрешенного использования земельного участка - та обязательная характеристика, на которую стоит смотреть, когда приобретается земля. Вид разрешенного использования указывается в свидетельстве о собственности и устанавливается только исходя из целевого назначения земли. Выделяют три вида разрешенного использования: основные, условно разрешенные, вспомогательные. Основные виды разрешенного использования являются главными видами использования земли и прописаны в Градостроительном регламенте. Исключения: Градостроительный регламент не назначается землям лесного фонда, участкам особо охраняемых природных объектов и для земель с поверхностными водами видом разрешенного использования не являются прописанными раз и навсегда[10]. При желании собственник может сменить вид разрешенного использования участка. В помощь собственнику разработан Классификатор, который обновляется ежегодно. В Классификаторе можно выбрать любой из видов разрешенной деятельности для указанной территории. Если вид разрешенного использования выбран из Классификатора, то изменения вступают в силу после подачи заявления от собственника и не требуют больше никаких согласований. Условно разрешённые виды использования земельных участков. Вторым типом видов разрешенной деятельности являются условно разрешенные. Из названия следует, что данный вид разрешенного использования не являются прямыми, основными, и их определение требует дополнительных согласований в Комиссии по землепользованию и застройке. Выбор условно вида разрешенного использования допустим вместо основного вида разрешенной деятельности, но никогда не может коренным образом ему противоречить.

Вспомогательный вид разрешенного использования выбираются только как дополнение к основному или условно разрешенному виду использования участка. Под вспомогательный вид разрешенного использования попадают непостоянные постройки в виде гаражей, временные объекты, возведение которых направлено, например, на охранную деятельность или поддержания порядка на участке. При определении вспомогательного вида разрешенного использования следует ориентироваться на то, что этот вид использования обязательно должен быть дополнением к основному по функционалу, указанному для участка. Например, если основным видом разрешенной деятельности является «для индивидуального жилищного строительства», то дополнительным видом разрешенного использования, по документам, могут значиться: объекты коммунального хозяйства – водопроводы, газовые магистрали, канализационные объекты, подъездные дороги и дороги общего пользования, парковки, гаражи для обслуживания населения, детские площадки, скверы, места выгула животных, технические зоны, объекты, обеспечивающие безопасность: шлагбаумы, сторожевые посты, пожарные посты, торговые точки, объекты общепита (рестораны, кафе). В последней версии Классификатора за 2015 год составители отказались от выделения вспомогательных видов разрешенного землепользования. Из этого следует, что все указанные виды деятельности, которые ранее выносились в категорию вспомогательных, принято считать неразрывно связанными с основным или условно-разрешенным видом разрешенного использования для участка. Поэтому они с 2015 года не требуют каких-либо дополнительных действий для получения согласований.

Обязанность использования земли исключительно в соответствии с назначением определена Земельным кодексом[3]. Если собственник, арендатор или другой пользователь допускает нарушения, ответственность за них наступает в соответствии с КоАП Российской Федерации[5].

Есть важный момент: запрещено не только использование земельного участка не по целевому назначению, но и неиспользование её по назначению. Целевое назначение – важный критерий отнесения земли к той или иной категории. При любых земельных операциях он должен быть учтён.

2. Организация муниципального земельного контроля в Администрации г. о. Самара

2.1. Состав и структура земельного фонда г.о. Самара

Городской округ Самара (в границах муниципального образования) обладает достаточными земельными ресурсами для своего развития. Площадь земель составляет 47591 га, в том числе площадь застроенных земель - 14920 га. Площадь, возможная для размещения промышленного и гражданского строительства (городской резерв застройки) составляет 1546 га.

С административно-территориальной точки зрения Самара является центром Самарской области, расположенной в границах Приволжского Федерального округа Российской Федерации.

В результате произведенных землеустроительных работ сложилась следующая структура земельного фонда территорий, находящихся в административно-территориальном подчинении администрации городского округа Самары:

Земли, относящиеся к категории земель поселений (населенных пунктов) составляют 47540 га, из них:

- земли, находящиеся в старых административных границах городской черты - 46597 га;

- земли запредельного пользования, вошедшие в границы городского округа Самара – 943 га.

- поселок Береза (вместе с территорией аэропорта «Курумоч») - 813 га;

- поселок Прибрежный (в том числе поселки Задельное, Прибрежный, Винтай, Пискалинский Взвоз (на территории Ставропольского района))- 130 га.

Таким образом, земли находящиеся в административных границах (в старой городской черте) города - 46597 га; земли запредельного пользования (вошедшие в состав черты городского округа Самара) - 943 га.

Общая площадь земель в границах городского округа Самара Самарской области (Закон Самарской области от 25.02.05г. №61-Д) составляет 54138,2 га.

Городской округ Самара расположен на двух берегах рек Волги и Самары. Территория городского округа протянулась вдоль реки Волги на 64 километра, от южной (поселок Сухая Самарка) до северной границы (поселок Пискалинский Взвоз), и вдоль реки Самары более чем на 20 км.

Территориальный рост города в соответствии с концепцией Генплана предусматривается в трех основных направлениях: Северном и Северо-восточном - через земли Красноглинского и Кировского районов; Южном - через земли Куйбышевского района.

В Северном и Северо-восточном направлениях прирост происходит, в основном, за счет переустройства ранее занятых территорий под дачные массивы, спецтерриторий и неудобий (это площадки Ракитовка, Козелки, Радиоцентр-3, Дойки, Сорокины хутора). В Южном - за счет намыва и инженерной подготовки подтапливаемых территорий (это площадки 1-й очереди Самарского Заречья, Народная (Волгарь), Сухая Самарка),

Наряду с доминирующим значением ядра общегородского центра, расположенного на территории исторической части города, предполагается формирование его новых узлов, к которым можно отнести территорию завода Масленникова - овраг Подпольщиков, район от нового автовокзала до парка имени Ю. Гагарина по Московскому шоссе, район ипподрома и пересечения Московского шоссе с ул. Алма-Атинской и Ракитовским шоссе. Предусматривается усиление рекреационных функций, связанное с размещением новых объектов отдыха и спорта, организацией парковых зон на территориях природного ландшафта.

Возникает новый сектор продвижения планировочной структуры города на Север-Северо-Восток по оси: Студеный овраг - Дубовый Гай с формированием узлов на пересечении с Красноглинским и Московским шоссе.

При сохранении основной композиционной и планировочной оси по реке Волга усилится роль прибрежных территорий вдоль реки Самара, располагающих

резервом для развития жилой и общественной застройки за счет реконструкции существующих кварталов, нового строительства, благоустройства набережных.

Город административно разделен на девять районов: Железнодорожный, Кировский, Красноглинский, Куйбышевский, Ленинский, Октябрьский, Промышленный, Самарский, Советский.

Самарский район расположен в юго-западной части города Самары, в месте слияния рек Волги и Самары, граничит с Ленинским, Железнодорожным и Куйбышевским районами. В районе преобладает жилая и общественная застройка, здесь расположен речной порт.

Советский район располагается в южной части города, граничит с Железнодорожным, Октябрьским, Промышленным и Куйбышевским районами. В северной части района преобладает жилая застройка, включая малоэтажную, а на юге – промышленная застройка.

Ленинский район расположен в центральной части г. Самары, граничит с Самарским, Железнодорожным и Октябрьским районами города. Ленинский район – это центр деловой и административной, научной и культурной жизни Самары, он расположен в старой, исторической части города.

Кировский район занимает северо-восточную часть территории г.о. Самара и граничит с Промышленным и Красноглинским районами городского округа, а также с Волжским районом Самарской области. Площадь района составляет 87,5 км². Более плотная застройка характерна для южной части района: здесь расположены как жилые зоны, так и промышленные (Восточный промышленный район)

Красноглинский район занимает территорию площадью 105,5 км² (около 20% площади города). Большую часть территории занимают зеленые насаждения, на востоке района расположены садоводческие участки. Население района проживает в 6 поселках – Мехзавод, Козелки, Управленческий, Красная глина, Береза, Прибрежный и селе Ясная Поляна.

Октябрьский район занимает центральное положение в городской застройке, он расположен на левом берегу Волги, граничит с Промышленным, Советским,

Железнодорожным и Ленинским районами. На территории района расположены как жилые территории, так и промышленные зоны. В восточной части района расположен автовокзал «Центральный».

Промышленный район расположен в северо-восточной части города. Площадь района составляет 48,6 км². Район имеет протяженность 12,3 км с северо-запада на юго-восток и ширину (в среднем) – 2,4 км. На территории района располагаются как жилые, так и промышленные зоны.

Куйбышевский район расположен на левом берегу р. Самары, соединен мостовым переходом с Самарским районом города и железнодорожным мостом с Железнодорожным районом. Куйбышевский район – это двадцать поселков. Наиболее крупные из них – Соцгород, 113-й км, Сухая Самарка, Засамарская Слобода. Площадь района составляет 78 км².

Железнодорожный район расположен на правом берегу р. Самары, площадь территории района невелика – 19,6 км². Здесь расположен железнодорожный вокзал и пригородный автовокзал.

Таким образом, территория городского округа Самара характеризуется относительной компактностью: общая площадь городского округа (541,00 км²) – одна из самых маленьких среди городов-миллионников. Невысок для миллионного города и уровень использования жилых территорий, так как плотность населения на большей части территорий не достигает даже среднего уровня использования. При этом застроенные территории, особенно жилая застройка, занимают меньшую часть территории городского округа, а большая доля жилых площадей приходится на усадебную застройку, участки садоводческих и дачных кооперативов. Значительные площади городского округа Самара составляют лесные массивы, частично земельный фонд городского округа Самара представлен акваториями. Также к городским землям относятся территории сельскохозяйственного назначения и часть неосвоенных земель, которые в настоящее время выборочно используются под несанкционированные городские свалки. Несмотря на то, что городской округ Самара обладает значительным территориальным потенциалом, он полноценно не задействуется. Основная часть земель принадлежит федеральным и областным

органам государственной власти; в наличии также категории земель, собственность на которые не разграничена (в частности, лесные массивы, выведенные в 2010 году из лесного реестра), но находится в ведении Правительства Самарской области. Кроме того, имеется большое количество скрытых собственников земельных участков. Конфликт интересов и нормативно-правовые сложности в выделении и оформлении в муниципальную собственность земельных участков усугубляются отсутствием полномочий у органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками для целей, не связанных со строительством (например, для погребения, для строительства крематория). Имеющийся потенциал земельного фонда городского округа Самара ограничивается высокой стоимостью освоения территорий под застройку (по сравнению с пригородом и соседними муниципальными образованиями, где растет спрос на земельные участки под индивидуальное строительство и под транспортно-логистические центры, складские терминалы вблизи крупных автомагистралей), а также недостаточностью бюджетного финансирования и сложностью привлечения внешних инвесторов. Строительство на месте ветхого и аварийного жилья почти не ведется вследствие сложностей в решении вопросов собственности жилья, а территории бывших 168 промышленных зон сильно раздроблены между собственниками, что приводит к их стихийному и несогласованному освоению без учета особенностей квартальной застройки и при слабых возможно стях их комплексного планирования.

2.2. Понятие, функции и порядок осуществления муниципального земельного контроля

Земельное законодательство рассматривает не только права собственности физических, юридических лиц и государственных органов на определенные земельные территории, права и обязанности пользователей в сфере эксплуатации участков, но и выполнение определенных мероприятий по осуществлению оценки качества и состояния почвы, разработке мер по улучшению и защите земель, а

также составлению учетных схем и планов, которые утверждают границы и административные пределы государственных земель.

Обратной стороной землеустроительных мероприятий является муниципальный земельный контроль, проведение которого предусматривается действующим законодательством [12]. Государственный земельный контроль муниципального уровня призван выполнять основные задачи по контролю за соблюдением местными органами, физическими и юридическими лицами государственных норм и правил.

Поэтому каждый собственник, пользователь и владелец земельных участков должен знать, в чем заключается проведение земельного контроля, какие органы отвечают за его осуществление, а также в чем заключаются ключевые функции земельного контроля муниципального уровня.

Согласно действующему земельному законодательству понятие муниципального земельного контроля заключается в осуществлении ответственными органами местного муниципального самоуправления деятельности по контролю соблюдения законодательных норм в сфере земельных отношений органами государственной власти, местного муниципального самоуправления, физическими и юридическими лицами, частными предпринимателями и гражданами государства.

Объектом муниципального контроля является деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц по решению вопросов местного значения и принимаемые ими муниципальные правовые акты, а также деятельность муниципальных унитарных предприятий и учреждений. В каждом конкретном муниципальном образовании муниципальный контроль осуществляется в границах соответствующих муниципальных образований.

Предметом муниципального земельного контроля является проверка соблюдения установленных правовыми нормами правил использования земель. Этим муниципальный земельный контроль отличается от государственного, в сферу которого входит проверка исполнения юридических требований в области не только использования, но и охраны земель.

Взаимодействие субъектов муниципального земельного контроля может осуществляться в следующих формах:

- совместное планирование и проведение проверок использования земель на территории городского округа Самара;
- обмен информацией о нарушениях земельного законодательства;
- внесение предложений по совершенствованию форм и методов муниципального земельного контроля.

Муниципальный контроль земельной сферы играет важнейшую роль в процессе сохранения, оптимальной эксплуатации, а также предотвращения осуществления всевозможных незаконных действий в отношении земли: загрязнения, самовольного захвата, организации незаконных застроек.

Особая роль земельного контроля муниципального уровня заключается в предотвращении случаев злоупотребления при переводе земель из одной административной категории в другую. В максимально внимательно муниципальные органы подходят к учету сельскохозяйственных земель.

Муниципальный земельный контроль в отношении физических лиц должен организовываться не чаще, чем один раз в два календарных года. Основаниями для таких действий является обнаружение определенных данных о правонарушении земельного законодательства или же получение доказательств составе нарушения [29].

Проверки в отношении юридических лиц проводятся в соответствии с законодательной базой, а также при наличии определенных обстоятельств:

- в случае истечения срока предписания об устранении нарушений;
- при поступлении информации о фактах нарушения земельного законодательства.

Муниципальный земельный контроль проводится в соответствии с действующей законодательной базой, а также при соблюдении определенного плана, основными этапами которого являются:

- получение распоряжения муниципального руководства при проведении плановой проверки или же наличие серьезного повода для осуществления внеплановой проверки;
- осуществление непосредственно проверки, составление акта, сборка дополнительных доказательств;
- передача полученных материалов в главное управление для рассмотрения акта и принятия окончательного решения;
- рассмотрение материалов проверок и вынесение решения;
- проверка устранения нарушений законодательства земельной сферы;
- составление учета муниципальных проверок земли.

Муниципальный земельный контроль проводится с целью получения максимально достоверной и полной информации, которая может эффективно использоваться любыми государственными органами в целях пресечения различных правонарушений в земельной сфере. Такой контроль позволяет оптимально и рационально использовать все природные ресурсы государственной территории, а также сделать процесс учета и контроля землепользования максимально прозрачным и открытым.

Ключевые функции проведения муниципального земельного контроля:

- соблюдение всех правил и законов по использованию государственных земель;
- исключение случаев самовольного захвата территорий, а также использования участков без официально оформленной документации в законном порядке;
- предоставление достоверных и полных данных о фактическом состоянии участков;
- соблюдение целевого предназначения земель;
- предотвращение случаев порчи земель сельскохозяйственного предназначения, что включает уничтожение, самовольное снятие и перемещение плодородного слоя почвы, использование пестицидов, вредных химикатов, которые представляют опасность для окружающей среды и здоровья людей;

- своевременность выполнения рекультивации после разработки добычи полезных ископаемых, а также выполнения строительных, изыскательных, внутрихозяйственных и лесозаготовительных работ;
- выполнение мероприятий по улучшению состояния и охране земель;
- расстановка и сохранность знаков межевания территорий;
- исполнение всех законодательных предписаний и устранение всяческих нарушений;
- соблюдение законности процесса переуступки прав пользования участками;
- своевременность и законность соблюдения обязанностей по приведению участков в пригодное для использования по целевому назначению.

Муниципальный земельный контроль проводят органы местного самоуправления и все уполномоченные ими подведомственные органы.

Осуществление муниципального земельного контроля входит в компетенцию следующих структур:

- представительного органа муниципального образования;
- главы муниципального образования;
- местных администраций.

Муниципальный земельный контроль проводится в форме инспекторских проверок, которые проводятся в соответствии с установленными планами работ. Основанием для организации такого процесса является указание руководства органа местного самоуправления.

Исключением являются случаи непосредственного обнаружения инспектором достаточной информации для составления заключения о нарушениях законодательства земельной сферы.

Все плановые проверки соблюдения физическими и юридическими лицами, предприятиями земельного законодательства соответственно с нормативами проводятся не чаще, чем один раз в два года. Проведение внеплановых проверок осуществляется со следующими целями и при наличии серьезных поводов:

- при обнаружении достаточной информации, которая подтверждает правонарушение земельного законодательства;
- для проверки законности выполнения всех предписаний с целью устранения нарушений земельного законодательства;
- в случае получения от государственных или муниципальных органов, физических или юридических лиц, частных граждан любых доказательств, которые доказывают факты нарушения земельного законодательства.

Результатом проведения земельного контроля муниципального уровня является соответствующий акт, в который вносятся данные о виновности или невиновности лиц, а также привлечении их к административной ответственности.

Муниципальный земельный контроль подразумевает обязательное составление акта, в котором должны содержаться следующие данные:

- дата, место оформления и учетный номер акта проверки;
- учетный номер муниципального распоряжения;
- инициалы лица, которое составляет документ;
- сведения о понятых и других лицах, которые присутствовали при осмотре места;
- данные о земельном участке;
- сведения о лице, которое использует контролируемый участок, а также его объяснения;
- подписи всех участников процесса проверки.

В качестве дополнительных доказательств к акту прилагаются фотографические таблицы, замеры площади территории и любые доказательства, которые подтверждают или опровергают наличие правонарушений.

2.3. Анализ осуществления процесса муниципального земельного контроля на территории г. о. Самара

Статьей 72 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 N 136-ФЗ и п.20 ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации" определены полномочия по осуществлению муниципального земельного контроля[8]. Федеральным Законом от 26.12.2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[11]и Законом Самарской области от 31.12.2014 № 137 ГД «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Самарской области» [24] определён порядок осуществления муниципального земельного контроля[4].

Функция муниципального земельного контроля до 2016 года в городском округе Самара Решением Думы городского округа Самара от 27.09.2012 № 256 «Об определении органов, уполномоченных на осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель на территории городского округа Самара» была распределена по компетенции между Департаментом строительства и архитектуры городского округа Самара и Департаментом управления имуществом городского округа Самара [26]. В соответствии с п. 2 ст. 13 Закона Самарской области от 06.07.2015 N 74-ГД "О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов" с 2016 года полномочиями по осуществлению муниципального земельного контроля наделены только органы местного самоуправления внутригородских районов.

Данное решение является рациональным, т.к. в Департаменте управления имуществом было только 6 инспекторов, которым приходилось выезжать на объекты по всему городскому округу Самара. Сейчас в каждом из 9 районов есть свой инспектор, который курирует только свой район.

В данное время Департамент управления имуществом городского округа Самара ведет отчетность по нарушениям и по запросу от районных администраций отправляет кадастровых инженеров на участки (Рисунок 1).



Рисунок 1 - Блок схема осуществления муниципального земельного контроля.

Применение мер административной ответственности за нарушения земельного законодательства разграничено и в соответствии с положением «О государственном земельном надзоре», утверждённым Постановлением Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 отнесено к компетенции государственных органов (должностных лиц), осуществляющих государственный земельный надзор [21]. При выявлении нарушений земельного законодательства, указывающих на наличие административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена статьями КоАП РФ[5], для принятия мер: материалы проверок муниципального контроля направляются в орган государственного земельного надзора в Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Самарской области (далее – Управление Росреестра по Самарской области).

Департамент управления имуществом городского округа Самара является органом местного самоуправления городского округа Самара, наделяемым настоящим Уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного

значения в сфере управления и распоряжения имуществом городского округа Самара [38].

Департамент управления имуществом городского округа Самара осуществляет следующие полномочия по управлению и распоряжению имуществом городского округа Самара:

- представляет городской округ Самара в процессе государственной регистрации и перехода прав городского округа Самара на недвижимое имущество;

- осуществляет учет муниципального имущества и ведет его реестр;

- на основании постановлений Администрации городского округа Самара приобретает недвижимое и иное имущество, заключает и исполняет соответствующие договоры;

- осуществляет исполнение постановлений Администрации городского округа Самара о распоряжении земельными участками, распоряжается иным муниципальным имуществом (отчуждает имущество, передает в безвозмездное пользование, аренду, залог, доверительное управление, осуществляет иное распоряжение), заключает и исполняет соответствующие договоры, является правопреемником по ранее заключенным договорам;

- организует продажу муниципального имущества на торгах;

- на основании постановлений Администрации городского округа Самара осуществляет от имени городского округа Самара права учредителя хозяйственных обществ, вносит муниципальное имущество в качестве вкладов в имущество и уставные капиталы хозяйственных обществ, приобретает акции в случаях и в порядке, предусмотренных федеральным законом;

- является держателем принадлежащих городскому округу Самара акций в уставных капиталах хозяйственных обществ и осуществляет права акционера и участника;

- осуществляет исполнение постановлений Администрации городского округа Самара о создании, реорганизации, ликвидации муниципальных унитарных предприятий городского округа Самара и муниципальных учреждений городского

округа Самара в установленном порядке, утверждает уставы указанных юридических лиц;

- передает муниципальное имущество в хозяйственное ведение муниципальным предприятиям городского округа Самара, в оперативное управление муниципальным казенным предприятиям городского округа Самара и муниципальным учреждениям городского округа Самара;

- изымает в установленном порядке у муниципального казенного предприятия городского округа Самара и муниципального учреждения городского округа Самара излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению муниципальное имущество;

- осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью имущества городского округа Самара, закрепленного за муниципальными унитарными предприятиями городского округа Самара и муниципальными учреждениями городского округа Самара, а также переданного в установленном порядке иным лицам, в случае нарушения установленного порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом принимает необходимые меры в соответствии с действующим законодательством;

- в порядке, установленном законодательством, осуществляет приватизацию имущества городского округа Самара;

- в сроки и в порядке, установленные настоящим Уставом, иными муниципальными правовыми актами городского округа Самара, отчитывается перед Думой городского округа Самара и Главой Администрации городского округа Самара о ходе выполнения плана приватизации муниципального имущества, подготавливает в установленном порядке предложения по внесению в него изменений и дополнений;

- при подготовке проекта бюджета городского округа Самара на очередной финансовый год представляет в финансовый орган городского округа Самара информацию, необходимую для подготовки прогноза поступления в бюджет городского округа Самара доходов от приватизации и использования муниципального имущества;

- осуществляет контроль за полнотой и своевременностью поступления в бюджет городского округа Самара средств от приватизации и использования муниципального имущества, принимает необходимые меры для обеспечения поступления данных средств в отношении лиц, на которых возложена обязанность перечисления в бюджет городского округа Самара соответствующих платежей;

- исполняет постановления Администрации городского округа Самара о распоряжении земельными участками, в том числе выступает продавцом указанных земельных участков;

- дает согласие на распоряжение недвижимым имуществом, закрепленным на праве хозяйственного ведения за муниципальными предприятиями городского округа Самара (на отчуждение, передачу его в аренду, в залог, внесение в качестве вкладов в имущество и уставные капиталы юридических лиц и иное распоряжение);

- дает согласие на распоряжение имуществом, закрепленным за муниципальными казенными предприятиями городского округа Самара;

- дает согласие муниципальным унитарным предприятиям городского округа Самара на совершение сделок, связанных с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, с иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, на осуществление заимствований, на совершение крупных сделок, сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, и иных сделок в случаях, предусмотренных федеральным законом;

- осуществляет иные полномочия по управлению и распоряжению муниципальным имуществом, установленные настоящим Уставом, а также не отнесенные федеральным законодательством, настоящим Уставом, муниципальными правовыми актами городского округа Самара к компетенции других органов местного самоуправления городского округа Самара.

В 2014 году по итогам проведённых мероприятий в рамках земельного надзора и контроля за нарушениями земельного законодательства в бюджет городского округа Самара поступило 2,4 млн. рублей штрафов наложенных Управлением Росрестра по Самарской области.

В 2015 году по итогам проведенной совместной работы муниципального земельного контроля с Государственным земельным надзором в бюджет городского округа Самара поступила сумма от наложенных штрафных санкций в размере 6,7 млн. рублей (Рис. 2).

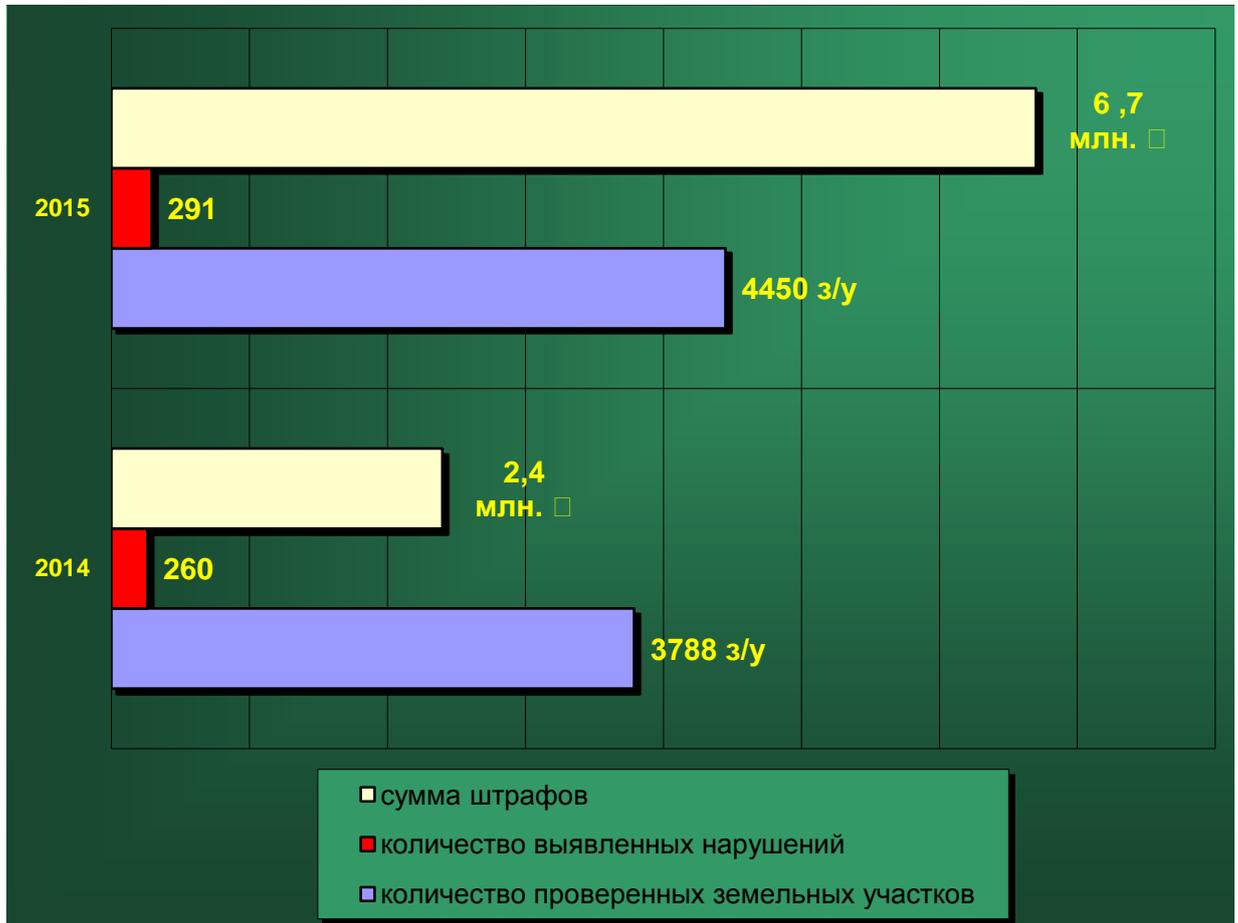


Рисунок 2 - Диаграмма наложенных штрафных санкций по результатам проведенного земельного контроля (надзора)

Между тем, осуществление муниципального земельного контроля не может непосредственно влиять на поступление налоговых платежей и увеличение доходной части бюджета городского округа, в связи с чем Администрацией городского округа Самара проработаны меры в рамках гражданско-правового характера, направленные на устранение нарушений и взыскание сумм неосновательного обогащения[3].

Таким образом, основными стратегическими целями, направленными на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, повышение эффективности и

результативности осуществления контроля за управлением и использованием земельных ресурсов в городском округе Самара является развитие качественных характеристик принимаемого комплекса мер, привлечение к контрольным мероприятиям иных контролирующих органов, позволяющее сделать прозрачным учет и контроль землепользования и способствующее более рациональному и эффективному использованию земель.

Постановлением Правительства Самарской области от 25.04.2016 № 190 в состав социально-экономических показателей оцениваемых при предоставлении из областного бюджета субсидий местным бюджетам для софинансирования расходных обязательств по вопросам местного значения, по предложению министерства управления финансами Самарской области включен новый показатель «эффективность муниципального земельного контроля», в связи с чем процесс осуществления земельного контроля косвенно влияет на дотационную часть бюджета городских округов в Самарской области.

Так как эффективность деятельности земельных органов, выполняющих муниципальный земельный контроль, оценивается по двум основным показателям: количеству устраненных нарушений и суммой взысканных штрафов, то можно сделать вывод, что работа должностных лиц по земельному муниципальному контролю выполняется должным образом.

Таким образом, можно выявить несколько проблем:

1. Ограниченность проведения плановых и внеплановых проверок частью 1 ст. 15 Федерального Закона №294-ФЗ[11]. То есть, если нарушитель оплатил сумму неосновательного обогащения за пользование земельным участком, то в течение года надзорные органы не имеют права проводить проверку вновь и штрафовать нарушителя. Соответственно, он также будет занимать этот участок незаконно, и городской бюджет будет недополучать миллионы рублей.

2. Незначительный размер штрафов для физических лиц. Зачастую незаконному землепользователю проще и дешевле оплатить сумму неосновательного обогащения за пользование земельным участком, чем заниматься оформлением данного участка и платить налог или заключать договор аренды.

3. Отсутствие требуемой квалификации у специалистов районных администраций. В бюджет на заложена статья расходов по обучению сотрудников (средняя стоимость обучения 25-30 тыс. рублей за одного специалиста).

4. Длительность процесса земельного контроля от момента обращения до решения суда. В среднем данный процесс занимает 2 года. При этом, крайне редко происходит освобождение земельного участка от незаконных построек (снос сооружений, гаражей).

2.4. Мероприятия по совершенствованию муниципального контроля за использованием земель в г. о. Самара

Для профилактики нарушений земельного законодательства Управлением Росреестра по Самарской области разработаны методические рекомендации по проведению производственного земельного контроля, соблюдению требований земельного законодательства, образец заполнения сведений о проведении производственного земельного контроля, которые размещены на сайте Управления [39]. Перед проведением плановых проверок гражданам направляются запросы о предоставлении сведений о проведении производственного земельного контроля, разъясняется предмет проверок и требования земельного законодательства. В рамках проведения методической работы с юридическими лицами, в отношении которых проводятся проверки, Управлением в 2014 г. принято участие в семинаре с руководителями бюджетных учреждений по рассмотрению вопросов соблюдения требований земельного законодательства.

Укрепление нормативно-правовой базы при проведении муниципального земельного контроля позволило значительно повысить уровень контроля за соблюдением земельного законодательства. Однако этого не вполне достаточно, чтобы снизить количество нарушений к минимуму. Сохраняется высокий уровень самовольного занятия земель, получили распространение факты уклонения от оформления или переоформления прав на землю.

Таким образом, для решения выявленных проблем предлагаю несколько мероприятий по их разрешению:

1. Повысить эффективность и результативность осуществления муниципального земельного контроля за счет принятия всего комплекса мер, предусмотренных действующим законодательством, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений. А именно: организовать качественное взаимодействие с органами государственного контроля, органами прокуратуры и иными органами и должностными лицами, чья деятельность связана с реализацией функций в области муниципального контроля. Согласование плана проверок по осуществлению муниципального земельного контроля на территории муниципального образования на основании плана проведения проверок, утверждённого Прокуратурой района. Создать орган, ответственный за принудительное освобождение земельного участка от незаконных построек, в случае отказа нарушителя сделать это самостоятельно.

2. Качественно повысить уровень квалификации специалистов: профинансировать, организовать и провести обучающие семинары для специалистов районных администраций, для правильного применения на практике положений действующего федерального законодательства в области проведения муниципального земельного контроля. Добавить должность кадастрового инженера для проведения замера земельного участка самостоятельно, без обращения в Департамент управления имуществом, с целью более оперативного решения проблемы.

3. Провести профилактические мероприятия, такие как: привлечение средств массовой информации для проведения мероприятий по повышению грамотности населения в сфере Земельного законодательства и проведение показательных массовых процессов по сносу незаконных построек для предотвращения нарушений. Так как, открытое привлечение нарушителей к ответственности является как мерой наказания виновных, так и пресечения правонарушений в дальнейшем и стимулом к ведению эффективного и рационального землепользования; систематическое проведение практических встреч

с главами поселений, председателями садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений и гаражно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, строительной деятельности по актуальным вопросам в сфере земельных отношений и проведения муниципального земельного контроля

4. Изменение процедуры муниципального земельного контроля, то есть по факту поступления обращения от граждан или распоряжения Прокуратуры о проведении проверки одновременно направлять на проверяемый объект сотрудника МВД с целью установления землепользователя и составления протокола, кадастрового инженера с целью замера и расчёта суммы неосновательного обогащения. По результатам данного выезда земельный инспектор отправляет нарушителю претензию с требованием в тридцатидневный срок оплатить сумму неосновательного обогащения и освободить земельный участок самостоятельно. На данный момент этими полномочиями обладает Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Хотя целесообразнее было бы это сделать в рамках районной администрации. В случае неисполнения указанных требований - передает материалы для рассмотрения административного дела в суде и освобождения участка по его решению(Рис 3).

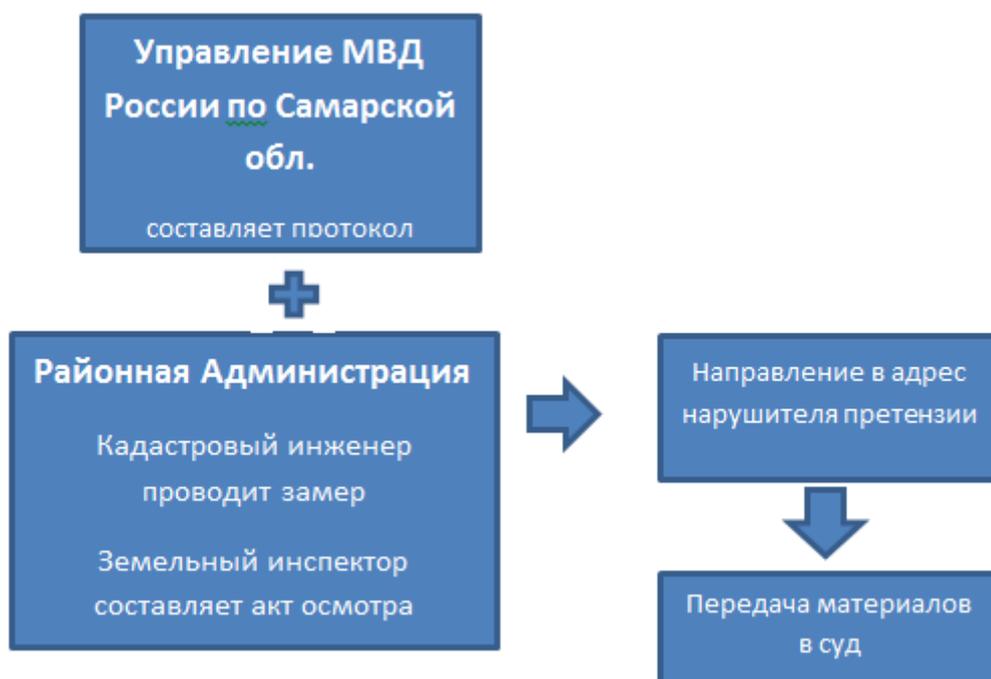


Рисунок 3 - Предлагаемая схема осуществления муниципального земельного контроля

Это позволит сократить время проведения процедуры, т.к. процесс будет проводиться одним органом, и не будет тратиться время на прием, обработку и отправку запросов другие ведомства.

Заключение

Муниципальный земельный контроль, осуществляемый органами местного самоуправления, не входящими в систему органов государственной власти, и будучи самостоятельным видом контроля, требует тесного взаимодействия с органами государственного земельного контроля, задачей которого является обеспечение соблюдения организациями независимо от их организационно - правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами земельного законодательства, требований охраны и использования земель.

По ходе проделанной работы были рассмотрены правовые аспекты регулирования землепользования, выявлены особенности видов собственности на земельные участки и виды правовых режимов использования земельных ресурсов, на примере городского округа Самара определены состав и структура земельного фонда; проанализирован процесс муниципального земельного контроля и предложены варианты решения существующих проблем для максимально эффективного проведения муниципального земельного контроля.

В выпускной квалификационной работе были исследованы содержание и основные направления муниципального земельного контроля, принципы организации и проведения муниципального земельного контроля.

Сохраняется и растет уровень правонарушений по самовольному занятию земель. В связи с этим целесообразно усилить административную ответственность, установить плату не менее чем в пятикратном размере земельного налога за весь период самовольного пользования земельным участком. Нарушителей земельного законодательства за использование земель без правоустанавливающих документов, на которых все меры административной ответственности уже исчерпаны, привлекать к уголовной ответственности.

По результатам проведенной работы можно сделать вывод, что укрепление нормативно-правовой базы при проведении муниципального земельного контроля позволило значительно повысить уровень контроля за соблюдением земельного

законодательства. Однако этого не вполне достаточно, чтобы снизить количество нарушений к минимуму. Сохраняется высокий уровень самовольного занятия земель, получили распространение факты уклонения от оформления или переоформления прав на землю. Для улучшения работы по организации муниципального земельного контроля за использованием земель необходимо укрепить взаимодействие органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль путем регулярного проведения контрольных мероприятий по выявлению нарушений использования земель.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // СПС «Консультант Плюс»
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.02.2004 № 190-ФЗ (ред. От 07.03.2017) // СПС «Консультант Плюс»
3. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»
6. «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»: Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ (ред. от 22.08.2004) // СПС «Консультант Плюс»
7. «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»: Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 21.07.2005) // СПС «Консультант Плюс»
8. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»
9. «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»: Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 31.12.2005) // СПС «Консультант Плюс»
10. «Об особо охраняемых природных территориях»: Федеральный закон от 14.03.95 г. № 33-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»
11. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и

муниципального контроля»: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СПС «Консультант Плюс»

12. «О землеустройстве»: Федеральный закон от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»

13. «Об охране окружающей среды»: Федеральный закон от 10.01.02 № 7-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»

14. «О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли»: Постановление Правительства РФ от 19.07.2012 №736 // СПС «Консультант Плюс»

15. «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 №326// СПС «Консультант Плюс»

16. «Об утверждении правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц»: Постановление Правительства РФ от 07.05.2003 № 262 // СПС «Консультант Плюс»

17. «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2017 годы»: Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 №297-р // СПС «Консультант Плюс»

18. «О введении в действие гигиенических нормативов ГН 2.1.7.2041-06 «Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в почве»: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 23.01.2006 №1 // СПС «Консультант Плюс»

19. «Об утверждении ГН 2.1.7.2735-10 «Предельно допустимая концентрация (ПДК) 1,1-диметилгидразина (гептила) в почве» Постановление

Главного государственного санитарного врача РФ от 03.09.2010 №112 // СПС «Консультант Плюс»

20. «О плате за землю при приобретении в собственность здания, расположенного на земельном участке, находящемся в государственной собственности»: Письмо Министерства финансов РФ 12.09.2005 № 03-06-02-04/70 // СПС «Консультант Плюс»

21. «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 'ра Министерства экономического развития РФ»: Приказ от 20.07.2015 № 486 // СПС «Консультант Плюс»

22. «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030года»: Утверждены Президентом Российской Федерации 30.04.2012. Документ официально опубликован не был.

23. «Гигиеническая оценка качества почвы населенных мест»: МУ 2.1.7.730-99 Утверждены Минздравом РФ 07.02.1999. Документ официально опубликован не был.

24. «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Самарской области»: Закон Самарской области № 137-ГД от 31.02.2014 // СПС «Консультант Плюс»

25. Устав городского округа Самара Самарской области // СПС «Консультант Плюс»

26. «Об определении органов, уполномоченных на осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель городского округа Самара»: Решение Думы городского округа Самара от 27.09.2012 № 256 // СПС «Консультант Плюс»

Литература

27. Анисимов А.П., Черноморец А.Е. Некоторые вопросы теории земельного права в свете нового Земельного кодекса РФ // Новая правовая мысль, 2012, № 1. С. 21-29.
28. Волков Г.А. Правовые проблемы разграничения земель на категории по целевому назначению // Экологическое право, 2015 № 2. С. 29-32.
29. Гиниятов И.А., Ильиных А.Л. О повышении эффективности муниципального земельного контроля // Вестник СГГА, 2014, №28. С. 44-47.
30. Горемыкин В.А. Современный земельный рынок России: учебное пособие // торговая корпорация «Дашков и К» - 2014., 624 с.
31. Липски С.А. Особенности развития земельного законодательства в постсоветской России // Российский журнал правовых исследований. – 2015, №1 (2). – С. 50-54.
32. Минаева А. А. Понятие «правовой режим земель» и его значение в земельном праве // Экологическое право, 2005, № 1. С. 40-45.
33. Сыродоев Н.А. О соотношении земельного и гражданского законодательства // Государство и право, 2013, № 4. С. 28-35.
34. Харьков В.Н. Основы земельного права: учебное пособие – Тула: Изд-во ТулГУ, 2014. 132 с.
35. Харьков В.Н. Правовое регулирование земельных сервитутов в гражданском и земельном законодательстве // Хозяйство и право, 2014, №9. С. 29 – 35.
36. Харьков В.Н. Цели и задачи земельного законодательства как основа содержания земельных правоотношений // Экологическое право, 2013, №2. С. 8-12.
37. Чмыхало Е.Ю. О некоторых правовых условиях реализации государственной политики по управлению земельным фондом / Издательство «Право и государство пресс». – Королев, 2015, № 12/(132). С. 4-10.

Интернет-ресурсы

38. Официальный сайт Департамента управления имуществом городского округа Самары - URL: http://samadm.ru/authority/the_department_for_property_management/ (дата обращения: 01.05.2017)
39. Официальный сайт Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии - URL: <https://rosreestr.ru/wps/portal/> (дата обращения: 15.05.2017).
40. Стратегия комплексного развития городского округа Самары на период до 2025 года URL: <http://www.samara2025.ru> (дата обращения: 15.05.2017)

