



УДК 349.4

DOI 10.55346/27825647\_2022\_5\_78



**Кичигин Н. В.,**

*и.о. заведующего отделом экологического  
и аграрного законодательства, ведущий научный сотрудник  
Института законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации, к. ю. н.,  
г. Москва, Россия*

© 2022

*Дата приема:  
30.08.2022*

## ПРАВОВЫЕ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ И ЮРИДИЧЕСКИЕ РИСКИ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

*Статья посвящена анализу системы публичного земельного контроля (надзора), которая состоит из государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Выявлены правовые неопределенности и юридические риски, которые снижают эффективность публичного земельного контроля (надзора). Правовая неопределенность заключается в отсутствии четко определенных объектов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Это порождает юридический риск дублирования проверок при проведении указанных видов государственного надзора и муниципального контроля. На основании проведенного анализа земельного законодательства подготовлены предложения по оптимизации правовой модели публичного земельного контроля (надзора).*

**Ключевые слова:** *правовые неопределенности; юридические риски; эколого-правовой риск; публичный земельный контроль (надзор); государственный земельный надзор, государственный экологический контроль (надзор); муниципальный земельный контроль; минимизация юридических рисков; федеральный орган исполнительной власти.*



**З**емельным законодательством (статьи 71 и 72 Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ)) предусмотрено проведение государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля (публичного земельного контроля (надзора)). При этом следует отметить, что статья 71 ЗК РФ изложена в новой редакции Федеральным законом от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Таким образом, данная статья приведена в соответствие с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ

«О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Согласно пунктам 2 и 7 статьи 71 ЗК РФ предметом государственного земельного надзора являются:

1) соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами, органами государственной власти и органами местного самоуправления обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность;

2) соблюдение обязательных требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти и органами местного самоуправления деятельности по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

В качестве объекта государственного земельного надзора указаны объекты земельных отношений, а также деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

В свою очередь, в статье 72 ЗК РФ объекты муниципального земельного контроля не определены, но установлен предмет муниципального земельного контроля: соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований земельного законодательства в отношении объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность.

При сравнительном анализе указанных положений можно выдвинуть гипотезу о том, что предметы и объекты государственного и муниципального земельного контроля не разграничены между собой должным образом, что неминуемо приводит к дублированию проверок соблюдения земельного законодательства.

Такое дублирование предметов и объектов публичного земельного контроля (надзора) приводит к возникновению правовых неопределенностей при проведении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, что, в свою очередь, обуславливает появление эколого-правовых рисков как на стороне землепользователей, так и органов публичного земельного контроля (надзора). Данный вывод находит подтверждение в юридической литературе. С. А. Липски также приходит к выводу о том, что муниципальный земельный контроль по своему предмету практически совпадает с государственным земельным надзором<sup>1</sup>.

По мнению Н. С. Бондаря, правовая определенность является важным условием конституционности нормативных правовых актов, что вытекает из самой природы правовых норм, в которых имплицитно и ясно, определенно должны быть заложены равный масштаб, равная мера свободы для всех субъектов права. И, напротив, неопределенность правовых норм есть отрицание основополагающих критериев их конституционности: она неизбежно ведет к произволу в правоприменении и к нарушению равенства всех перед законом и судом. Уже это позволяет определить требование нормативно-правовой определенности в качестве

---

<sup>1</sup> Липски С. А. Муниципальный земельный контроль в системе публичных контрольно-надзорных функций // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 4. С. 21–25.

универсального принципа нормоконтрольной деятельности органов конституционного правосудия<sup>1</sup>.

По нашему мнению, эколого-правовым риском следует именовать разновидность юридического риска, который проявляется в возможности наступления негативных правовых последствий для субъектов экологического права в результате нарушения экологических требований, публичных экологических интересов, экологических прав человека. При таком подходе эколого-правовые риски возникают в деятельности природопользователей, а также могут нанести вред государству, гражданам и общественным объединениям. Категория «эколого-правовые риски» может быть использована при идентификации правовых неопределенностей<sup>2</sup>.

Учитывая межотраслевой характер использования земельного фонда, функции государственного земельного надзора рассредоточены между тремя федеральными органами исполнительной власти: Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр); Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор). Региональные же органы в таком надзоре не участвуют — соответствующие федеральные органы имеют территориальные подразделения во всех регионах (иногда они создаются сразу для нескольких регионов, например, территориальное управление Россельхознадзора по г. Москве, Московской и Тульской областям)<sup>3</sup>.

При этом в юридической литературе высказывается мнение о том, что при проведении государственного земельного надзора возникают правовые неопределенности в сфере компетенции федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на его проведение. В частности, указывается, что определенной проблемой является четкое разграничение сфер компетенции органов Госземнадзора. В этой части неоднократно принимались правительственные нормативные акты, и в настоящее время сфера Росреестра охватывает организационно-правовые аспекты землепользования, такие как недопущение самовольного занятия земельных участков, их использование без правоустанавливающих документов, соблюдение целевого назначения земель, сохранность межевых знаков границ земельных участков и т. п.<sup>4</sup>

Пунктом 6 статьи 72 ЗК РФ предусмотрено взаимодействие органов государственного земельного надзора с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, порядок которого устанавливается Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.2021 № 2019 утверждены Правила взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный земельный контроль

<sup>1</sup> Бондарь Н. С. Правовая определенность — универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 4–10.

<sup>2</sup> Кичигин Н. В. Эколого-правовые риски как универсальный критерий оценки экологического законодательства // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 138–151.

<sup>3</sup> Липски С. А. Указ. соч.

<sup>4</sup> Там же.

(надзор), с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль (далее — Правила взаимодействия).

Выдвинутая гипотеза о дублировании предметов и объектов государственного земельного надзора находит свое подтверждение при анализе указанных Правил, согласно которым предусматривается процедура согласования проектов ежегодных планов проведения плановых муниципальных контрольных (надзорных) мероприятий с органами государственного земельного надзора. При этом проводятся, в том числе, совещания с целью снятия замечаний.

Согласно пункту 10 Правил взаимодействия, объекты земельных отношений, включенные в рассмотренный территориальным органом федерального органа государственного земельного надзора проект ежегодного плана проведения плановых муниципальных контрольных (надзорных) мероприятий, не могут быть включены в план проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, формируемый этим территориальным органом федерального органа государственного земельного надзора.

Таким образом, в соответствии с Правилами взаимодействия в «ручном режиме» ежегодно разграничиваются объекты государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. С таким подходом сложно согласиться, поскольку он допускает произвольное формирование ежегодных планов проверок, не позволяет однозначно определить ни объекты государственного земельного надзора, ни объекты муниципального земельного контроля.

Следует отметить, что аналогичная процедура была предусмотрена и ранее действовавшей редакцией Правил<sup>1</sup>. В связи с этим С. А. Липски отмечает, что актуальной проблемой последних лет при осуществлении контрольно-надзорных полномочий стало дублирование со стороны проверяющих органов разного уровня или отраслевой принадлежности. Поэтому в целях недопущения проведения органами Госземнадзора и органами муниципального земельного контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя с 2015 года ежегодные планы проведения плановых проверок в рамках муниципального земельного контроля согласовываются с территориальными органами Госземнадзора<sup>2</sup>.

По нашему мнению, следует законодательно в статьях 71 и 72 ЗК РФ разграничить предмет и (или) объекты публичного государственного земельного контроля (надзора) с целью устранения выявленного дублирования, исключения правовых неопределенностей и эколого-правовых рисков.

Как отмечалось выше, государственный земельный надзор согласно статье 71 ЗК РФ осуществляется исключительно федеральными органами исполнительной власти (Росреестром, Росрироднадзором, Россельхознадзором). При этом субъекты Российской Федерации в проведении государственного земельного надзора вообще не принимают участия.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль» (утратило силу).

<sup>2</sup> Липски С. А. Указ. соч.

В юридической литературе данная ситуация рассматривается в качестве одной из причин низких показателей работы органов государственного земельного надзора, поскольку консолидация всей сферы рассматриваемого вида надзора исключительно на уровне федеральных органов исполнительной власти приводит к нехватке штата государственных инспекторов<sup>1</sup>.

С данным подходом сложно согласиться, поскольку практически в проведении почти всех видов государственного надзора в сфере охраны окружающей среды (природоохранного и природоресурсного государственного надзора) субъекты Российской Федерации принимают участие либо в рамках собственной компетенции (региональный государственный экологический надзор), либо в рамках переданных им полномочий по осуществлению государственного природоресурсного надзора (федеральный государственный лесной контроль (надзор), федеральный государственный охотничий контроль (надзор) и др.).

Следует также отметить, что на практике, при проведении регионального государственного экологического надзора и государственного земельного надзора возникает логическое противоречие, поскольку органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют региональный государственный экологический надзор за объектами хозяйственной деятельности, не подлежащими федеральному государственному экологическому надзору, а государственный земельный надзор за земельными участками, занимаемыми указанными объектами, осуществляют исключительно Росреестр и его территориальные подразделения.

По нашему мнению, субъекты Российской Федерации могли бы участвовать в проведении государственного земельного надзора, как минимум, в отношении земельных участков, занятых объектами, подлежащими региональному государственному экологическому надзору. В результате государственный земельный надзор мог бы быть дифференцирован на федеральный государственный земельный надзор и региональный государственный земельный надзор.

Кроме того, следует разграничить между собой государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль. Такое разграничение можно провести по предмету и (или) объекту соответствующего вида публичного земельного контроля (надзора). Как представляется, предмет обоих видов земельного контроля (надзора) должен быть схожим, хотя и не полностью совпадающим — соблюдение требований земельного законодательства юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами. Исходя из этого следует попытаться разграничить объекты государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Очевидно, что муниципальные образования должны быть наделены полномочием по осуществлению муниципального земельного контроля за земельными участками, расположенными в границах муниципальных образованиях, за исключением земельных участков, подлежащих государственному земельному надзору. Но в таком случае возникает проблема с тем, что объектами государственного земельного надзора являются все земельные участки, расположенные в границах территории Российской Федерации. Иными словами, необходимо законодатель-

<sup>1</sup> Калугина О.В. Административно-правовое регулирование государственного земельного контроля // Административное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 51–54.

но установить критерии земельных участков, за которыми должен осуществляться исключительно государственный земельный надзор. Данная задача является непростой для выполнения, но вполне осуществимой. Кроме того, органы местного самоуправления могут быть наделены полномочиями по осуществлению муниципального земельного контроля в целях выявления фактов строительства самовольных объектов на территории муниципального образования.

В результате внесения предложенных изменений в земельное законодательство будут разграничены объекты государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Кроме того, государственный земельный надзор будет дифференцирован на федеральный и региональный государственный земельный надзор.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бондарь Н. С. Правовая определенность — универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 4–10.
2. Калугина О. В. Административно-правовое регулирование государственного земельного контроля // Административное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 51–54.
3. Кичигин Н. В. Эколого-правовые риски как универсальный критерий оценки экологического законодательства // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 138–151.
4. Липски С. А. Муниципальный земельный контроль в системе публичных контрольно-надзорных функций // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 4. С. 21–25.

---

**Kichigin N. V.**,  
*acting Head of the Department of Environmental and Agrarian Legislation  
of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government  
of the Russian Federation (ILCL), leading researcher, Candidate of Law,  
Moscow, Russia*

#### LEGAL AMBIGUITIES AND LEGAL JEOPARDY IN PUBLIC LAND CONTROL (SUPERVISION)

This article dwells upon the analysis of the system of Public Land Control (Supervision), the latter consisting of state land supervision and municipal land control. Shown are those legal ambiguities and legal jeopardy undermining public land control (supervision). Legal ambiguity is lying in the deficiency of definite objects of state land control and municipal land control. This gives rise to the legal jeopardy of doubling checks in the said types of state supervision and municipal control. Based on the land legislation analysis, developed are proposals aimed at the improvement of the legal model of public land control (supervision).

**Key words:** legal ambiguities; legal jeopardy; ecological legal jeopardy; public land control (supervision); state environment land control (supervision); municipal land control; minimizing of legal jeopardy; federal executive agency.