

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В.В. ЛАВРОВ, М.Б. КАБАНОВА

**МАКЕТ УЧЕБНОГО ДЕЛА
ПО ЗЕМЕЛЬНОМУ ПРАВОНАРУШЕНИЮ
ПО САМОВОЛЬНОМУ ЗАНЯТИЮ
ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА**

Учебное пособие



**Санкт-Петербург
2026**

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.В. ЛАВРОВ, М.Б. КАБАНОВА

МАКЕТ УЧЕБНОГО ДЕЛА
ПО ЗЕМЕЛЬНОМУ ПРАВОНАРУШЕНИЮ
ПО САМОВОЛЬНОМУ ЗАНЯТИЮ
ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Учебное пособие

Санкт-Петербург
2026

УДК 349.41(075.8)
ББК 67.407.1я73
Л113

Р е ц е н з е н т ы

А.К. СОЛОВЬЕВА, заведующий кафедрой конституционного и административного права юридического факультета Северо-Западного института управления филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

Е.В. БОЛОТИНА, профессор кафедры публичного права Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения, доктор юридических наук, доцент.

Лавров, В.В.

Л113 Макет учебного дела по земельному правонарушению по самовольному занятию земельного участка : учебное пособие / В.В. Лавров, М.Б. Кабанова. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2026. – 38, [2] с.
ISBN 978-5-6055962-0-2

В учебном пособии представлен макет учебного дела по земельному правонарушению, предусмотренному статьей 7.1 КоАП РФ (самовольное занятие земельного участка).

Учебное пособие предназначено для обучающихся по программам высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 Юриспруденция.

УДК 349.41(075.8)
ББК 67.407.1я73

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА).....	5
1.1. Понятийно-терминологический аппарат	—
1.2. Нормативная правовая основа терминологии....	—
1.3. Ключевые понятия и их толкование	6
1.4. Дифференциация смежных терминов.....	7
2. ВИДЫ КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА): ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ.....	8
2.1. Государственный земельный надзор.....	—
2.2. Муниципальный земельный контроль.....	9
2.3. Общественный земельный контроль.....	10
2.4. Взаимодействие видов надзора и современные тенденции.....	11
3. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР.....	12
3.1. Система принципов государственного земельного надзора.....	—
3.2. Взаимосвязь принципов и их практическая реализация.....	15
3.3. Функции и методы государственного земельного надзора.....	16
3.3.1. Функции государственного земельного надзора.....	—
3.3.2. Методы осуществления земельного надзора..	17
4. КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ.....	20
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	21
РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА.....	22
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	28

ВВЕДЕНИЕ

Земельный фонд страны является национальным богатством, рациональное использование которого невозможно без системы управления, особенно в периоды крупных земельных преобразований – перестройки земельных отношений, – когда происходят массовое перераспределение и приватизация земель, реорганизация существующих объектов земельных отношений.

В связи с особой значимостью и важностью деятельности в области землепользования особое значение приобретает государственный земельный контроль (надзор).

Государственный земельный контроль (надзор) представляет собой систему организационно-правовых мер, направленных на обеспечение соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований земельного, градостроительного, экологического и смежного законодательства при использовании и охране земель.

В современных условиях данный институт выступает ключевым механизмом реализации государственной политики в сфере рационального землепользования, сохранения плодородия почв, предотвращения деградации земель и минимизации антропогенного воздействия на земельные ресурсы.

Теоретическое осмысление государственного земельного контроля (надзора) позволяет выявить его сущностные характеристики, системные взаимосвязи и потенциал для совершенствования управления в данной сфере отношений в целом.

Все имена, наименования и обстоятельства, встречающиеся в макете учебного дела, являются вымышленными, любые совпадения – случайными.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

1.1. Понятийно-терминологический аппарат

Земельный надзор – это осуществляемая уполномоченными государственными органами деятельность по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений земельного законодательства, а также по обеспечению исполнения обязательных требований в сфере использования и охраны земель. В современном российском праве термин закрепляет императивную, властную природу функции, реализуемой исключительно в рамках административно-правового принуждения.

Важно отметить, что в науке и правоприменительной практике понятие «земельный надзор» часто используется в связке с термином «земельный контроль». Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» закреплено:

государственный земельный надзор осуществляется федеральными органами исполнительной власти (Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) и ее территориальными подразделениями);

муниципальный земельный контроль реализуется органами местного самоуправления в пределах своей компетенции.

Таким образом, в учебной и нормативной литературе под термином «земельный надзор» понимается именно государственная разновидность контрольно-надзорной деятельности в земельной сфере.

1.2. Нормативная правовая основа терминологии

Понятийно-терминологический аппарат земельного надзора формируется на основе следующих нормативных актов:

1. Земельный кодекс Российской Федерации (статьи 71–73, 76.1).

2. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)».

4. Приказы Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, регламентирующие порядок проведения мероприятий по надзору, категорирование объектов риска и использование цифровых платформ.

Следует обратить внимание на то, что с 2021 года терминологический стандарт унифицирован в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности (КНД): устаревшие формулировки («плановая/внеплановая проверка», «нормативные требования») заменены на современные («мероприятие по контролю (надзору)», «обязательные требования»).

1.3. Ключевые понятия и их толкование

<i>Термин</i>	<i>Определение</i>
<i>Государственный земельный надзор</i>	Деятельность уполномоченного федерального органа по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений земельного законодательства, осуществляемая в отношении органов власти, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (ИП) и граждан
<i>Обязательные требования</i>	Условия, установленные нормативными правовыми актами, соблюдение которых обязательно при использовании и охране земель (целевое назначение, разрешенное использование, охрана плодородия, недопущение загрязнения и т. д.)
<i>Объект надзора</i>	Земельный участок, действия (бездействие) правообладателя, документация, технические сооружения, а также деятельность органов власти в части распоряжения землями

Термин	Определение
<i>Мероприятие по контролю (надзору)</i>	Действия уполномоченного лица, направленные на оценку соблюдения обязательных требований (выездное обследование, анализ документов, отбор проб, дистанционный мониторинг и др.)
<i>Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований</i>	Превентивный акт, направляемый субъекту при наличии информации о возможном нарушении с целью предотвращения его наступления без применения мер принуждения
<i>Категория риска объекта надзора</i>	Уровень потенциальной опасности нарушений, определяемый по утвержденным критериям (высокий, значительный, средний, умеренный, низкий)
<i>Реестр проверок (единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий)</i>	Федеральная информационная система, обеспечивающая учёт, планирование и публикацию сведений о всех мероприятиях по надзору

1.4. Дифференциация смежных терминов

В таблице изложены различия основных терминов, используемых при осуществлении земельного государственного контроля (надзора).

Понятие	Отличие от земельного надзора
<i>Земельный контроль</i>	Более широкое понятие, включающее ведомственный, общественный, производственный и муниципальный контроль. Надзор – государственная властная составляющая земельного контроля

<i>Понятие</i>	<i>Отличие от земельного надзора</i>
<i>Государственный экологический надзор</i>	Направлен на соблюдение требований в области охраны окружающей среды. Пересекается с земельным надзором в части охраны почв и предотвращения деградации земель, но имеет иной предмет, органы и нормативную правовую основу
<i>Мониторинг земель</i>	Информационно-аналитическая деятельность по наблюдению за состоянием земельного фонда. Не предполагает применения мер принуждения; служит информационной основой для надзора
<i>Земельный аудит</i>	Добровольная или договорная деятельность независимых экспертов по оценке соблюдения земельного законодательства. Не является государственно-властной функцией

2. ВИДЫ КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА): ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

2.1. Государственный земельный надзор

Субъект: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) и ее территориальные органы. В отдельных случаях при выявлении нарушений, затрагивающих экологические требования, к взаимодействию привлекается Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

Объекты надзора:

соблюдение целевого назначения и разрешенного использования земельных участков;

недопущение самовольного занятия земель;

выполнение требований по сохранению плодородия почв и предотвращению деградации;

соблюдение порядка оборота земель сельскохозяйственного назначения;

соответствие сведений Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) фактическому состоянию земельных участков.

Формы и методы:

плановые и внеплановые проверки (документарные и выездные);

профилактические визиты и консультационные мероприятия;

дистанционный мониторинг с использованием данных дистанционного зондирования Земли (ДЗЗ), ГИС-технологий (ГИС – геоинформационная система) и автоматизированных систем сопоставления кадастровых и фактических границ;

выдача предостережений о недопустимости нарушений;

применение риск-ориентированного подхода (присвоение категориям объектов уровней риска: высокий, значительный, средний, умеренный, низкий).

Правовые последствия:

выдача обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений;

составление протоколов об административных правонарушениях (глава 8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ));

направление материалов в суд для принудительного изъятия земельных участков, сноса самовольных построек, возмещения ущерба;

приостановление или ограничение прав на земельные участки в случаях, предусмотренных законом.

2.2. Муниципальный земельный контроль

Субъект: органы местного самоуправления (как правило, комитеты по земельным ресурсам, управления имущественных отношений, специализированные инспекции).

Объекты контроля:

использование муниципальных земельных участков;

соблюдение правил благоустройства и землепользования, утвержденных на местном уровне;

предотвращение самовольного занятия земель, в том числе общего пользования;

контроль за использованием земель в границах населенных пунктов в соответствии с правилами землепользования и застройки (ПЗЗ).

Особенности реализации:

субъекты муниципального контроля не наделены правом привлечения к административной ответственности; уполномоченные органы лишь фиксируют нарушения и направляют материалы в Росреестр;

акцент смещен на профилактику, информирование, взаимодействие с правообладателями и общественностью;

контроль осуществляется в рамках риск-ориентированного подхода, утвержденного муниципальным правовым актом;

результаты контроля подлежат размещению в едином реестре видов контроля и на официальных сайтах муниципальных образований.

Механизмы взаимодействия с государственным надзором:

информационный обмен через Федеральную государственную информационную систему (ФГИС) «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» (ЕРКНМ);

совместные рейды;

передача материалов о выявленных нарушениях;

координация в рамках межведомственных рабочих групп.

2.3. Общественный земельный контроль

Субъекты:

граждане;

общественные объединения;

экологические некоммерческие организации (НКО);

советы по землепользованию;

общественные инспекторы;

инициативные группы.

Формы реализации:

общественный мониторинг состояния земель;

направление обращений и жалоб в уполномоченные органы;

участие в публичных слушаниях по изменению категории земель или правил землепользования и застройки;

независимая экспертиза проектов землеустройства и рекультивации;

фиксация нарушений с использованием фото-, видео- и геодезических материалов.

Правовой характер: решения и заключения общественного контроля носят рекомендательный характер. Однако они обязывают государственные и муниципальные органы рассмотреть обращение, провести проверку (при наличии оснований) и дать мотивированный ответ.

Эффективность: обеспечивается за счет оперативного выявления нарушений на местах, снижения нагрузки на контролирующие органы, повышения прозрачности земельных отношений. В ряде субъектов Российской Федерации действуют институты общественных земельных инспекторов, аккредитованных при региональных министерствах или Росреестре.

2.4. Взаимодействие видов надзора и современные тенденции

Современная система земельного контроля (надзора) строится на **принципах** профилактики, риск-ориентированности, цифровизации и межведомственной координации.

Ключевыми **тенденциями развития** следует отметить следующие:

1. Переход от карательной к предупредительной модели. Увеличение доли профилактических мероприятий (предостережения, разъяснения, консультационные дни) в ущерб традиционным проверкам.

2. Дистанционный контроль и автоматизация. Использование спутниковых снимков, дронов, ИИ-алгоритмов сопоставления кадастровых и фактических границ, автоматическое формирование сигналов о возможных нарушениях.

3. Единое информационное пространство. Интеграция данных ФГИС ЕГРН, реестра проверок, системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) и платформ муниципальных порталов.

4. Усиление роли общественного контроля. Законодательное закрепление механизмов обратной связи, публичных отчетов контролирующих органов, вовлечение граждан в мониторинг земель общего пользования и земель сельскохозяйственного назначения.

5. Гармонизация надзорных процедур. Унификация требований к проверкам, категорированию объектов, срокам устранения нарушений в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Важно: Ни один из видов земельного надзора не заменяет другие. Их эффективность достигается при системном взаимодействии: общественный контроль выявляет проблему, муниципальный – локализует и документирует, государственный – применяет меры принуждения и обеспечивает восстановление нарушенных прав.

3. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР

3.1. Система принципов государственного земельного надзора

Современная доктрина и законодательство выделяют следующие ключевые принципы.

<i>Принцип</i>	<i>Содержание</i>
<i>Законность</i>	Все мероприятия, требования, предписания и меры ответственности должны основываться исключительно на нормах действующего законодательства. Надзорные органы не вправе устанавливать дополнительные требования, не предусмотренные федеральными законами или подзаконными актами. Действия должностных лиц могут быть обжалованы в административном и судебном порядке

<i>Принцип</i>	<i>Содержание</i>
<i>Объективность и беспристрастность</i>	Органы контроля обязаны оценивать факты и документы без предвзятости и зависимости от интересов проверяемых лиц, третьих лиц или ведомственной принадлежности. Решения принимаются на основе достоверных данных, экспертных заключений и материалов, полученных законными способами
<i>Открытость и прозрачность</i>	Информация о целях, задачах, планах и результатах контрольных мероприятий подлежит официальному опубликованию. Ведутся реестры проверок, планов профилактики, категорий риска и типовых нарушений. Граждане и организации имеют право знакомиться с результатами надзорных действий в порядке, установленном законом
<i>Риск-ориентированный подход</i>	Частота, форма и глубина контрольных мероприятий определяются категорией риска объекта земельного контроля. Это позволяет сосредоточить ресурсы на проблемных объектах и снизить административную нагрузку на добросовестных землепользователей
<i>Профилактическая направленность</i>	Приоритет отдается предупреждению нарушений. К профилактическим мерам относятся: информирование и консультирование, предупреждение, объявление предостережений,

<i>Принцип</i>	<i>Содержание</i>
<i>Соразмерность и пропорциональность</i>	профилактические визиты, самообследование объектов. Меры реагирования применяются преимущественно в случае неэффективности профилактики или выявления реальных угроз Избранные меры контроля и воздействия должны соответствовать характеру, тяжести и общественной опасности нарушения, а также не должны создавать необоснованных препятствий для осуществления хозяйственной деятельности. При назначении мер учитываются добровольное устранение нарушений, отсутствие ущерба и иные смягчающие обстоятельства
<i>Эффективность и экономичность</i>	Достижение целей земельного надзора должно обеспечиваться с оптимальным использованием финансовых, временных и кадровых ресурсов. Широкое внедрение современных технологий (дистанционное зондирование Земли, ГИС-аналитика, машинное обучение для выявления признаков самозахвата или нецелевого использования, сервисы «Цифрового Росреестра») позволяет переходить от выездных проверок к мониторингу в режиме реального времени
<i>Уважение прав и законных интересов участников земельных отношений</i>	Надзорная деятельность не должна нарушать конституционные права граждан и юридических лиц. Обеспечиваются

<i>Принцип</i>	<i>Содержание</i>
	право на получение информации, участие в мероприятиях, представление пояснений и доказательств, защита коммерческой и личной тайны, возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями контролирующих органов

3.2. Взаимосвязь принципов и их практическая реализация

Принципы земельного надзора образуют единую систему, где каждый элемент усиливает действие остальных. Например, риск-ориентированный подход обеспечивает эффективность и экономичность, профилактическая направленность снижает необходимость применения карательных мер, а открытость обеспечивает общественный контроль за соблюдением законности и объективности.

На практике реализация принципов обеспечивается:

через утверждение ежегодных планов контрольных мероприятий с учетом категорий риска;

переход к дистанционному мониторингу использования земель;

внедрение реестровых моделей взаимодействия «орган–землепользователь»;

обязательное досудебное обжалование действий контролеров;

оценку результативности надзорной деятельности по показателям снижения нарушений, а не по количеству выявленных фактов.

Отступление от установленных принципов признается основанием для отмены решений надзорного органа, привлечения должностных лиц к дисциплинарной или административной ответственности, а в ряде случаев – для компенсации причиненного вреда.

3.3. Функции и методы государственного земельного надзора

3.3.1. Функции государственного земельного надзора

Функции государственного земельного надзора отражают целевое назначение института и систематизируются по направлениям деятельности.

<i>Функция</i>	<i>Содержание</i>
<i>Контрольно-проверочная</i>	Выявление фактов соблюдения или нарушения земельного законодательства, соответствия фактического использования участка установленным категориям и виду разрешенного использования
<i>Пресекательная</i>	Немедленное прекращение выявленных нарушений, выдача обязательных для исполнения предписаний, приостановление деятельности, создающей угрозу деградации земель
<i>Восстановительная</i>	Обеспечение приведения земельных участков в состояние, пригодное для использования по целевому назначению; контроль за выполнением мероприятий по рекультивации, консервации или снятию плодородного слоя
<i>Профилактическая</i>	Предупреждение нарушений до их возникновения: информирование, консультирование, профилактические визиты, размещение методических рекомендаций, раннее оповещение о рисках

Правовая (юрисдикционная)

Возбуждение дел об административных правонарушениях, направление материалов в правоохранительные органы, применение мер административного принуждения, участие в судебных процессах

Информационно-аналитическая

Формирование и ведение реестров контролируемых лиц, сбор и анализ данных мониторинга, подготовка статистической отчетности, выявление системных нарушений и тенденций

Указанные функции реализуются комплексно и взаимосвязанно, что позволяет перейти от исключительно карательной модели контроля к сбалансированной системе, сочетающей предупреждение, контроль и восстановление.

3.3.2. Методы осуществления земельного надзора

Методы осуществления земельного надзора – это конкретные способы и приемы, применяемые уполномоченными органами для реализации контрольных функций.

В соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и ведомственными регламентами методы земельного контроля делятся на проверочные, профилактические и инструментально-аналитические.

Методы	Мероприятия
<i>Проверочные методы</i>	<i>Документарная проверка</i> – анализ представленных отчетных документов, правоустанавливающих бумаг, проектной документации, данных кадастрового учета без выезда на объект

Методы	Мероприятия
Профилактические методы	<i>Выездная проверка</i> – непосредственное обследование земельного участка, фиксация фактического использования, отбор проб почв, фото- и видеофиксация, опрос лиц, использование измерительных приборов. Проводится в плановом или внеплановом порядке
	<i>Рейдовый осмотр</i> – краткосрочное обследование территории без уведомления контролируемого лица, направленное на выявление признаков нарушений (самовольное занятие, нецелевое использование, складирование отходов и т. п.)
	<i>Выборочный контроль</i> – применяется в рамках риск-ориентированного подхода; частота и глубина проверок зависят от присвоенной категории риска объекта
	<i>Профилактический визит</i> – посещение объекта с целью разъяснения требований законодательства, оказания методической помощи, выявления потенциальных рисков без применения санкций <i>Консультирование и информирование</i> – публикация разъяснений, проведение вебинаров, размещение типовых схем использования земель, ответы на запросы правообладателей

Методы	Мероприятия
<i>Инструментально-аналитические и мониторинговые методы</i>	<i>Объявление предостережения</i> – официальное уведомление о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению обязательных требований или угрозе причинения вреда земельным ресурсам <i>Дистанционное зондирование Земли</i> – анализ спутниковых снимков (Landsat, Sentinel, ресурсные спутники Российской Федерации) для выявления изменений границ, несанкционированного строительства, зарастания сельхозугодий, эрозии, загрязнения <i>Использование беспилотных летательных аппаратов (БПЛА)</i> – аэрофотосъемка высокого разрешения, ортомозаики, 3D-моделирование рельефа, мониторинг труднодоступных территорий <i>Геоинформационные системы и межведомственная интеграция</i> данных кадастрового учета, ортофотопланов, зон с особыми условиями использования территорий (ЗООИТ), экологических карт для автоматического выявления расхождений <i>Лабораторные исследования</i> – агрохимический, токсикологический, радиологический анализ почв, грунтов, грунтовых вод для подтверждения факта загрязнения или снижения плодородия

Методы	Мероприятия
	<i>Экспертные оценки</i> – привлечение специалистов в области почвоведения, мелиорации, экологии для дачи квалифицированного заключения о состоянии земельных ресурсов и рекомендаций по восстановлению

Современная практика предполагает комбинирование методов: дистанционный мониторинг → автоматическое формирование сигнала о риске → профилактический визит или внеплановая проверка → предписание → контроль исполнения.

4. КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте определение государственного земельного контроля (надзора) и назовите его основные задачи.

2. Чем отличается государственный земельный надзор от муниципального земельного контроля по субъекту, объекту и правовым последствиям?

3. В чем заключается правовая природа общественного земельного контроля? Имеют ли его решения обязательную силу?

4. Каким образом принцип открытости обеспечивает защиту прав землепользователей?

5. В чем различие между функциями и методами земельного надзора? Приведите примеры.

6. Какие профилактические методы предусмотрены законодательством и как они отличаются от проверочных?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современных условиях контроль (надзор) за соблюдением земельного законодательства и рациональным использованием земель приобретает еще большее значение, чем раньше.

Государственный земельный надзор за использованием и охраной земель является одной из основных функций управления земельными ресурсами. От эффективности его осуществления во многом зависит значительное повышение рациональности использования земель, усовершенствование оборота и, самое главное, сохранение этих ресурсов для будущих поколений.

Теоретические основы земельного контроля (надзора) представляют собой сложную междисциплинарную систему, включающую правовые, организационные, методологические и философские аспекты. Эффективность данной системы определяется не только совершенством законодательства, но и балансом между различными видами контроля; строгим соблюдением принципов законности и объективности, а также адаптацией к современным технологическим и социальным реалиям.

Развитие теории земельного контроля (надзора) должно быть направлено на формирование предупредительной, информационно и технологически обеспеченной системы, способной обеспечивать устойчивое функционирование объектов хозяйственной деятельности при минимальном воздействии на природные экосистемы.

Именно комплексный подход может обеспечить достижение целей экологической безопасности в условиях глобальных вызовов антропогенной деятельности.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

Основная

1. Ерофеев, Б. В. Земельное право России : учебник для вузов / Б. В. Ерофеев ; под науч. ред. Л. Б. Братковской. – 17-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2023. – 571 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-15035-3. – URL: <https://urait.ru/bcode/510417> (дата обращения: 17.05.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Дополнительная

1. Болтанова, Е. С. Земельное право : учебник / Е. С. Болтанова. – 3-е изд. – Москва : РИОР : ИНФРА-М, 2021. – 387 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-369-01781-4. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/1855856> (дата обращения: 17.05.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Крассов, О. И. Право частной собственности на землю : практическое руководство / О. И. Крассов. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2015. – 379 с. – ISBN 978-5-16-102930-5. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/505293> (дата обращения: 17.05.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Научные труды

1. Бабичев, И. В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты : монография / И. В. Бабичев, Б. В. Смирнов. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 528 с. – ISBN 978-5-91768-223-5. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/934502> (дата обращения: 17.05.2026).

2. Крассов, О. И. Земельное и имущественное право в странах общего права : монография / О. И. Крассов. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2019. – 416 с. – ISBN 978-5-91768-556-4. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/1415914> (дата обращения: 17.05.2026).

Нормативные правовые акты и иные источники права

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : текст с изм. и доп. на 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202210060013> (дата обращения: 11.05.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Водный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ : текст с изм. и доп. на 29 дек. 2025 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102107048> (дата обращения: 25.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ : текст с изм. и доп. на 23 марта 2026 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102090643> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ : текст с изм. и доп. на 2 мая 2026 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102073184> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ : текст с изм. и доп. на 25 мая 2026 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102074277> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Лесной кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ : текст с изм. и доп. на 29 дек. 2025 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102110364> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О государственной регистрации недвижимости : Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 янв. 2026 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102376335> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ : текст с изм. и доп. на 17 апр. 2026 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102801479> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения : Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ : текст с изм. и доп. на 26 дек. 2024 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102054366> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О землеустройстве : Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 авг. 2024 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102071595> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О крестьянском (фермерском) хозяйстве : Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2025 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102081999> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О личном подсобном хозяйстве : Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ : текст с изм. и доп. на 4 авг. 2023 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102082532> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О мелиорации земель : Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ : текст с изм. и доп. на 28 нояб. 2025 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102039038> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О недрах : Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-I : текст с изм. и доп. на 14 июля 2022 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102014778&intelsearch=&firstDoc=1 (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах : Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ : текст с изм. и доп. на 28 дек. 2024 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102034405> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102070941> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения : Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ : текст с изм. и доп. на 29 дек. 2025 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102079217> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ : текст с изм. и доп. на 15 окт. 2025 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102076756> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Об особо охраняемых природных территориях : Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ : текст с изм. и доп. на 29 дек. 2025 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102034651> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. Об особых экономических зонах в Российской Федерации : Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ : текст с изм. и доп. на 28 дек. 2024 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102099061> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ : текст с изм. и доп. на 28 дек. 2025 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102074303> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. О федеральном государственном земельном контроле (надзоре) (вместе с Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре)) : Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1081 : текст с изм. и доп. на 4 авг. 2025 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202107010143> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный земельный контроль (надзор), с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2021 г. № 2019 : текст с изм. и доп. на 4 авг. 2025 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202111260024> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. О внедрении и использовании технических решений единого окна цифровой обратной связи на базе федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» в Росреестре, его территориальных органах, публично-правовой компании «Роскадастр» : Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра) от 1 декабря 2022 г. № П/0465 : текст с изм. и доп. на 6 сент. 2023 г. // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации : юрид. информ. система. – URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-rosreestra-ot-01122022-n-p0465-o-vnedrenii-i/> (дата обращения: 15.04.2026). – Документ официально опубликован не был.

25. Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков : Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра) от 10 ноября 2020 г. № П/0412 : текст с изм. и доп. на 18 дек. 2025 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012160040> (дата обращения: 15.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области геодезии и картографии : Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра) от 15 ноября 2021 г. № П/0519 : текст с изм. и доп. на 14 апр. 2026. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202112300113> (дата обращения: 25.04.2026). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ПРИЛОЖЕНИЕ

МАКЕТ УЧЕБНОГО ДЕЛА ПО ЗЕМЕЛЬНОМУ ПРАВОНАРУШЕНИЮ (статья 7.1 КоАП РФ «САМОВОЛЬНОЕ ЗАНЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА»)

Введение

В настоящем макете смоделирована типичная ситуация, в которой должностное лицо уполномоченного органа выявляет факт использования земельного участка или части земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на соответствующую территорию.

Такая модель макета (учебного дела) позволяет одновременно изучить вопросы материального права, административного процесса и практику применения земельного законодательства в деятельности контрольных и надзорных органов.

Рассматриваемое правонарушение относится к числу наиболее распространенных в сфере земельных отношений. В официальных разъяснениях органов публичной власти и материалах правоприменительной практики подчеркивается, что самовольное занятие участка нередко выражается в переносе ограждений, размещении строительных материалов за пределами принадлежащей лицу территории, использовании свободных государственных земель, захвате части соседнего участка либо эксплуатации земли без надлежаще оформленных правоустанавливающих документов.

Общая характеристика статьи 7.1 КоАП РФ

«Самовольное занятие земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок <...>

Примечания:

1. За административные правонарушения, предусмотренные настоящей статьей, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица.

2. В случае самовольного занятия части земельного участка административный штраф, рассчитываемый из размера кадастровой стоимости земельного участка, исчисляется пропорционально площади самовольно занятой части земельного участка».

Важно! При рассмотрении дел об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности за названные правонарушения судам следует учитывать, что под самовольным занятием земель понимается пользование чужим земельным участком при отсутствии воли собственника этого участка (иного управомоченного им лица), выраженной в установленном порядке (постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.02.2011 № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

Объектом правонарушения выступает установленный порядок землепользования и распоряжения земельными ресурсами.

Предметом правонарушения является конкретная часть поверхности земли, границы которой поддаются определению посредством кадастровых и геодезических материалов.

С объективной стороны деяние выражается в незаконном владении спорной площадью и ее использовании.

Субъектом выступает лицо, фактически использующее земельный участок.

Субъективная сторона выражается в форме вины не ниже неосторожности, а с учетом характера действий по установке ограждения и размещению имущества может быть оценена как умышленная.

Важно! Лицо, допустившее самовольное занятие участка, не приобретает полномочий владения, пользования и распоряжения, не вправе ссылаться на понесенные расходы как на основание для легализации использования участка и обязано освободить спорную территорию по требованию законного владельца либо уполномоченного органа.

Санкция статьи 7.1 КоАП РФ дифференцирована в зависимости от статуса субъекта и наличия кадастровой стоимости участка. Граждане подлежат штрафу в размере от 1 до 1,5 процента кадастровой стоимости, но не менее 5 000 рублей; должностные лица – от 1,5 до 2 процентов, но не менее 20 000 рублей;

юридические лица – от 2 до 3 процентов, но не менее 100 000 рублей. Если кадастровая стоимость не определена, штраф составляет для граждан от 5 000 до 10 000 рублей, для должностных лиц – от 20 000 до 50 000 рублей, для юридических лиц – от 100 000 до 200 000 рублей.

Важно! Обязательно проводится административное расследование.

Срок давности привлечения к ответственности составляет один год.

В настоящее время, согласно части 1 статьи 28.3, части 2 статьи 23.21 КоАП РФ, полномочиями по возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 7.1 КоАП РФ, обладает орган, осуществляющий государственный земельный надзор – Росреестр.

Фабула учебного дела

В отдел государственного земельного надзора территориального управления Росреестра поступило письменное обращение гражданина Петрова Алексея Николаевича, являющегося собственником земельного участка для индивидуального жилищного строительства, расположенного по адресу: Ленинградская область, Всеволожский район, деревня Новоселье, улица Лесная, участок 14. В обращении заявитель указал, что соседний пользователь – общество с ограниченной ответственностью «Стройресурс» – установил временное ограждение, разместил строительные материалы и бытовой вагончик за пределами принадлежащего Обществу участка, заняв часть свободной территории, примыкающей к границе участка заявителя.

Заявитель приложил к обращению схему и фотоматериалы, согласно которым спорная территория фактически используется ООО «Стройресурс» как площадка для временного хранения кирпича, песка, металлоконструкций и строительной техники, а также как зона прохода работников к строящемуся объекту. Заявитель также указал, что в результате занятия территории изменился привычный проход вдоль границы участка, были затруднены подъезд и обслуживание ограждения, а часть земли фактически оказалась изъята из общего пользования.

По сведениям Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН), земельный участок Петрова А.Н. имеет кадастровый номер 47:07:0000000:214, его площадь составляет 1 200 м², категория земель – земли населенных пунктов, вид разрешенного использования – для индивидуального жилищного строительства. Смежный участок, на котором ООО «Стройресурс» осуществляет строительство складского здания, имеет кадастровый номер 47:07:0000000:215, площадь 1 800 м², вид разрешенного использования – для размещения объектов складского назначения.

Вместе с тем, по сведениям ЕГРН, территория шириной около 4 м, расположенная между восточной границей участка Петрова А.Н. и южной границей участка ООО «Стройресурс», относится к землям государственной неразграниченной собственности и не предоставлена Обществу ни на праве собственности, ни на праве аренды, ни на ином законном основании. Договор на использование этой территории отсутствует, сведения о зарегистрированных правах на нее в части использования Обществом не выявлены.

На основании обращения гражданина руководителем территориального подразделения уполномоченного органа (Росреестра) было принято решение о проведении выездного обследования и осмотра местности в целях проверки наличия признаков самовольного занятия земельного участка либо его части. Основанием для проведения указанных действий послужили обращение заинтересованного лица, необходимость сопоставления фактических границ использования земли с данными ЕГРН и наличие визуально подтверждаемого риска нарушения земельного законодательства.

Юридически значимые обстоятельства

Для квалификации деяния по статье 7.1 КоАП РФ подлежат установлению несколько ключевых обстоятельств.

1. Необходимо подтвердить сам факт пользования земельным участком или его частью конкретным лицом.

2. Требуется установить отсутствие у этого лица предусмотренных законом прав на соответствующую территорию.

3. Необходимо доказать пространственные границы самовольно занятой площади и связь между фактическими действиями нарушителя и занятием участка.

В рассматриваемой ситуации факт использования территории выражается в размещении имущества Общества, нахождении на спорной площади вагончика, складировании строительных материалов, наличии следов постоянного проезда техники, а также в установке ограждения, визуальное ограничивающего доступ иных лиц к части земли. Такие обстоятельства в типичной практике земельного надзора рассматриваются как признаки фактического владения и использования земли, даже если капитальные строения на ней отсутствуют.

Отсутствие правового основания использования земельного участка юридическим лицом подтверждается сведениями ЕГРН, отсутствием договора аренды, решения о предоставлении участка, акта о перераспределении земли, разрешения на использование территории общего пользования либо иного документа, легализующего фактическое пользование.

Особое значение имеет фиксация границ самовольно занятой территории. Органы земельного надзора в разъяснениях указывают, что для подтверждения соответствия либо несоответствия фактических границ документально закреплённым границам могут использоваться кадастровые планы, вынос границ, топографическая съёмка, межевые материалы и результаты осмотра с привязкой к местности.

Структура процедуры проверки

<i>Стадия</i>	<i>Документы (материалы)</i>
<i>Инициирование производства по делу об административном правонарушении</i>	Обращение гражданина, резолюция руководителя, поручение или распоряжение о проведении контрольного мероприятия, уведомления заинтересованных лиц
<i>Определение правового режима земельного участка</i>	Выписка из ЕГРН, кадастровый план территории, копии правоустанавливающих документов на смежные участки, сведения

<i>Стадия</i>	<i>Документы (материалы)</i>
<i>Получение доказательств фактического использования земельного участка</i>	о категории земель и виде разрешенного использования, а также справки об отсутствии зарегистрированных прав на спорную часть территории Акт осмотра (обследования), фототаблица, схема расположения объектов, замеры, пояснения должностных лиц общества и заявителя, при необходимости – заключение специалиста или кадастрового инженера о наложении фактических границ на учтенные в ЕГРН контуры
<i>Дело об административном правонарушении</i>	Определение или постановление о возбуждении дела, протокол об административном правонарушении, уведомления о времени и месте рассмотрения, постановление по делу, предписание об устранении нарушения, документы об исполнении либо неисполнении выданного предписания

Справка о ходе проверки

В установленный день инспектор отдела земельного надзора Росреестра прибыл по адресу проверки и в присутствии заявителя Петрова А.Н., представителя ООО «Стройресурс» Сидорова В.В. и двух понятых произвел визуальный осмотр спорной территории. До начала осмотра участникам были разъяснены цель мероприятия, их процессуальные права и обязанность не препятствовать фиксации фактических обстоятельств.

В ходе осмотра установлено, что вдоль северо-восточной границы участка с кадастровым номером 47:07:0000000:215 Обществом размещено металлическое временное ограждение высотой около 1,8 метра. Ограждение вынесено за пределы кадастровых границ участка Общества на расстояние от 3,5 до 4 метров,

в результате чего часть свободной полосы земли фактически включена в хозяйственное использование Общества.

На спорной территории размещены поддоны с кирпичом, мешки с цементом, металлическая арматура, песчано-гравийная смесь, а также бытовой вагончик для рабочих. На поверхности земли имеются следы регулярного проезда спецтехники, а доступ на участок ограничен установленным ограждением и предупреждающими табличками с указанием принадлежности территории строительной площадке ООО «Стройресурс».

При сопоставлении фактической конфигурации ограждения с данными публичной кадастровой карты и выпиской ЕГРН инспектор пришел к выводу, что Общество использует земельный участок площадью ориентировочно 146 м² сверх площади, предоставленной ему в законном порядке. Представитель Общества не представил документы, подтверждающие право аренды, сервитута, временного занятия или иного законного основания использования данной полосы земли.

В объяснениях представитель Общества указал, что использование спорной территории носит временный характер, связано с проведением строительных работ и, по мнению Общества, не причиняет существенного вреда. Вместе с тем временный характер использования участка сам по себе не исключает состав правонарушения, поскольку статья 7.1 КоАП РФ связывает ответственность с отсутствием законного права на занятую территорию, а не с длительностью использования либо размером причиненного ущерба.

Правовая квалификация

На основе установленных обстоятельств действия ООО «Стройресурс» подлежат квалификации по статье 7.1 КоАП РФ как самовольное занятие части земельного участка, относящегося к землям государственной неразграниченной собственности, выраженное в фактическом использовании территории без предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на нее.

Важно! Наличие на смежном участке объектов недвижимости либо хозяйственной необходимости не создает права использовать дополнительную территорию сверх установленной пло-

щади. Владение объектами недвижимости на спорной территории не может служить самостоятельным основанием для использования земельного участка большей площади, чем это необходимо и чем оформлено в законном порядке.

Структура учебного дела

<i>Документ(ы)</i>	<i>Обоснование</i>
<i>Служебная записка о необходимости проверки</i>	В служебной записке инспектор указывает, что в адрес территориального подразделения поступило обращение собственника смежного участка о возможном самовольном занятии полосы земли, не предоставленной ООО «Стройресурс». В записке отражаются краткие данные о заявителе, описание предполагаемого нарушения, ссылка на сведения ЕГРН и предложение о проведении выездного обследования с целью проверки соблюдения земельного законодательства
<i>Распоряжение о проведении контрольного мероприятия</i>	В распоряжении подлежат отражению: наименование органа контроля, дата и номер документа, основание проведения мероприятия, данные об инспекторе, адрес и описание объекта контроля, перечень вопросов, подлежащих выяснению, а также срок проведения выездного обследования. В качестве основания указывается обращение гражданина и необходимость установить наличие либо отсутствие факта использования земельного участка лицом, не имеющим прав на него

<i>Документ(ы)</i>	<i>Обоснование</i>
<i>Акт осмотра (обследования) земельного участка</i>	В акте осмотра (обследования) фиксируются дата, время, место составления, должностное лицо, участвующие лица, погодные условия, ориентиры местности и подробное описание обнаруженных объектов. Необходимо указать расположение ограждения, характер размещенного имущества, примерную площадь занятой территории, признаки хозяйственного использования, ссылки на фототаблицу и схему, а также объяснения присутствующих лиц
<i>Фототаблица</i>	Фототаблица должна включать общий вид участка, отдельные фотографии ограждения, бытового вагончика, складированных материалов, предупреждающих табличек, следов техники, а также точки привязки к стационарным объектам
<i>Запрос в ЕГРН и анализ сведений</i>	Необходимо приложить выписку из ЕГРН, из которой следует, что спорная часть земельного участка не входит в границы участка Общества
<i>Объяснения представителя юридического лица</i>	В объяснениях представитель общества может сослаться на временный характер пользования, строительную необходимость, намерение оформить документы позднее или ошибочное представление о прохождении границы. Однако

<i>Документ(ы)</i>	<i>Обоснование</i>
<i>Протокол об административном правонарушении</i>	подобные доводы не исключают наличие состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.1 КоАП РФ, если использование фактически осуществлялось до оформления соответствующего права В протоколе должны быть отражены дата и место составления, сведения о должностном лице, сведения о юридическом лице, описание события правонарушения, указание на конкретную площадь самовольно занятой территории, ссылка на доказательства, объяснения представителя общества, отметка о разъяснении прав и вручении копии документа
<i>Постановление по делу об административном правонарушении</i>	В постановлении необходимо изложить установленные обстоятельства, перечислить доказательства, мотивировать вывод о наличии состава правонарушения и определить размер административного штрафа. Кроме того, в мотивировочной части должно быть указано на то, что отсутствие оформленных прав на спорную территорию подтверждено сведениями ЕГРН, а фактическое использование участка – актом осмотра, фототаблицей, объяснениями и схемой расположения объектов

Пример расчета штрафа в рамках учебной модели

Предположим, что кадастровая стоимость самовольно занятой части земельного участка площадью 146 м² определена пропорционально стоимости всего массива и составляет 1 870 000 рублей. Для юридического лица статья 7.1 КоАП РФ предусматривает штраф от 2 до 3 процентов кадастровой стоимости, но не менее 100 000 рублей.

В таком случае 2 процента кадастровой стоимости составят 37 400 рублей, а 3 процента – 56 100 рублей. Закон устанавливает для юридических лиц минимальный предел в 100 000 рублей, следовательно, при расчете процентной санкции ниже минимального значения административный штраф подлежит назначению в размере не менее 100 000 рублей.

Предписание об устранении нарушения

Одновременно с разрешением вопроса о привлечении к административной ответственности возможно внести предписание нарушителю об устранении нарушения земельного законодательства. В предписании следует указать его обязанность демонтировать временное ограждение, вывезти строительные материалы и бытовой вагончик, прекратить использование полосы земли, не входящей в границы участка общества, и представить в орган земельного надзора документы, подтверждающие исполнение предписания, в установленный срок.

Гражданско-правовая ответственность

Важно! Административная ответственность, предусмотренная статьей 7.1 КоАП РФ, не исключает гражданско-правовых способов защиты нарушенного права. Собственник либо иной законный владелец участка вправе требовать устранения препятствий в пользовании землей, возврата незаконно занятой территории и, при наличии оснований, возмещения причиненных убытков.

Заключение

В заключение акцентируем внимание на том, что самовольное занятие земельного участка выявляется в результате изучения материалов, подтверждающих фактическое использование территории с юридически установленными границами и зарегистрированными правами. Для надлежащей квалификации по статье 7.1 КоАП РФ требуется доказать конкретную площадь фактического пользования, отсутствие законного основания использования, связь спорной территории с действиями привлекаемого лица и соблюдение процессуальных требований при оформлении материалов проверки.

Учебное издание

Вениамин Владимирович ЛАВРОВ
кандидат юридических наук
кандидат исторических наук, доцент
Марина Борисовна КАБАНОВА

МАКЕТ УЧЕБНОГО ДЕЛА
ПО ЗЕМЕЛЬНОМУ ПРАВОНАРУШЕНИЮ
ПО САМОВОЛЬНОМУ ЗАНЯТИЮ
ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Учебное пособие

Редактор *О.А. Хропина*
Компьютерная правка и верстка *И.А. Щербаковой*

Подписано в печать 16.06.2026 г. Формат 60х90/16.
Печ. л. 2,5. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—65). Заказ 14/26.

Отдел научной информации и издательской деятельности
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Университета прокуратуры Российской Федерации
191014, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44