

М. А. Сапсай^{1}, И. А. Гиниятов¹*

К вопросу об осуществлении государственного земельного контроля (надзора) в Новосибирской области

¹ Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск, Российская Федерация
* e-mail: sapsay.masha.mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы государственного земельного надзора (ГЗН) в Новосибирской области за период с 2017 по 2022 годы: изменения в нормативно-правовых актах, регламентирующие организацию и осуществление ГЗН. Для повышения эффективности функционирования ГЗН следует: усовершенствовать земельное законодательство; расширить штат сотрудников; внедрить новые процедуры по контролю и надзору; ужесточить ответственность за нарушение земельного законодательства.

Ключевые слова: государственный земельный надзор, проверка, нарушение земельного законодательства, земельные участки, анализ

М. А. Sapsay^{1}, I. A. Giniyatov¹*

On the issue of the implementation of state land control (supervision) in the Novosibirsk region

¹ Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation
* e-mail: sapsay.masha.mail.ru

Abstract. The article discusses the problems of implementing state land supervision (GZN) in the Novosibirsk region for the period from 2017 to 2022: changes in regulations governing the organization and implementation of GZN. In order to increase the efficiency of the functioning of the state land reserve, it is necessary to: improve land legislation; expand the staff; introduce new control and supervision procedures; tighten liability for violation of land legislation.

Keywords: state land supervision, inspection, violation of land legislation, land plots, analysis

Введение

Использование земель в нашей стране и, в частности, в Новосибирской области самыми различными категориями землепользователей нередко сопровождается нарушениями земельного законодательства. Сведения о выявленных нарушениях, их составе и предпринимаемых мерах по их устранению, как правило, доступны для широкого круга заинтересованных лиц и публикуются в ежегодных докладах о состоянии и использовании земель субъекта Российской Федерации (или РФ, в целом) [1–4], а сами сведения получают в результате осуществления государственного земельного контроля (надзора) (далее ГЗН).

Сегодня ГЗН является одним из основных инструментов государственного управления земельными ресурсами в Российской Федерации. Под ГЗН понима-

ется деятельность федеральных органов исполнительной власти, направленная на контроль за соблюдением обязательных требований в области земельного законодательства, касающихся рационального использования и охраны земель.

Рациональное использование земель издавна являлось одной из основных функций государства, а государственный контроль служил тем воздействием, которое призвано побуждать землепользователя к эффективному использованию земель.

Основа осуществления государственного контроля за использованием земель формировалась самим государством на протяжении длительного времени. Здесь уместно будет отметить внедрение системы Генерального межевания земель, продлившееся в России практически сто лет с 1765 по 1861 годы и связанное с внедрением землеустроительных методов для закрепления земельной собственности [8].

Законодательно институт государственного земельного контроля в России был закреплен в период проведения земельной реформы 1861 года, а до этого момента контроль за использованием охраной земель являлся функцией самих землевладельцев, имевших в своем арсенале целый комплекс природоохранных мероприятий, целью которых, в первую очередь, было сохранение качества земель [8]. Следует отметить, что деятельность государственных органов была достаточно эффективной, о чем говорит тот факт, что данная система не подверглась каким-либо изменениям в ходе аграрной реформы 1906 года и продолжила свое существование до Октябрьской революции 1917 года.

В годы Советской власти контроль за использованием и охраной земель был по определению государственным в силу монополии государственной собственности на землю. Первый Земельный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, принятый 30 октября 1922 года, провозгласил государственное управление земельным фондом страны и распоряжение, учет, охрану земель и контроль за их использованием в качестве основных функций государства [8].

Со временем законодательство совершенствовалось и обретало новую форму. После принятия Земельного кодекса [10] в 2001 году было принято положение о государственном земельном контроле (ГЗК), в соответствии с которым полномочия по осуществлению ГЗК были закреплены за Федеральной службой земельного кадастра России (сегодня это Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии – Росреестр).

На сегодняшний день ГЗН осуществляется в форме проверок соблюдения земельного законодательства, которые могут быть плановыми и внеплановыми [11]. Результаты осуществления ГЗН находят свое отражение в отчетных докладах структурных подразделений Росреестра, осуществляющих ГЗН. Однако сами по себе данные о проведении ГЗН не дают полной картины нарушений земельного законодательства. Очевидно, что для установления существующих закономерностей, тенденций, причин нарушений и тому подобных параметров необходимо систематически осуществлять анализ статистических показателей осуществления ГЗН.

Целью данной работы является сравнительный анализ показателей проведения ГЗН в Новосибирской области, направленный на получение вышеозначенных показателей в целях дальнейшего повышения эффективности осуществления ГЗН.

Методы и материалы

При выполнении исследования использовались такие методы научных исследований как сравнение, анализ, индукция (на этапе анализа), дедукция. Материалами для исследования послужили нормативно-правовые акты в сфере земельных отношений, регулирующие осуществление ГЗН, и государственные доклады о состоянии и использовании земель Новосибирской области в 2017 – 2022 гг. в части осуществления ГЗН.

Результаты

ГЗН на территории Новосибирской области осуществляется ежегодно на всех категориях земель и касается всех землепользователей независимо от формы собственности на землю и ее принадлежности.

В (табл.1) представлена структура земельного фонда Новосибирской области по категориям земель по состоянию на 01.01.2023 года.

Таблица 1

Распределение земельного фонда Новосибирской области по категориям земель

№	Категория земель	2022 год общая площадь (тыс. га)	% от общей площади
1	2	3	4
1	Земли сельскохозяйственного назначения	11110,5	62,5
2	Земли населенных пунктов	268,7	1,5
3	Земли промышленности и иного специального назначения	128,6	0,7
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	2,9	-
5	Земли лесного фонда	4629,7	26,1
6	Земли водного фонда	595,0	3,3
7	Земли запаса	1040,2	5,9
Итого:		17 775,6	100

Из (табл.1) видно, что на территории Новосибирской области преобладают земли сельскохозяйственного назначения, занимающие 62,5 % от всей территории региона, а меньше всего площадей занимают земли особо охраняемых территорий и объектов – 2,9 тыс. га.

В (табл. 2) представлены результаты осуществления ГЗН на территории Новосибирской области за период с 2017 по 2020 годы, позаимствованные из докладов о состоянии и использовании земель Новосибирской области на официальном сайте Росреестра [1–4].

Таблица 2

Результаты осуществления ГЗН в Новосибирской области в 2017 – 2020 гг.

Показатели	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
Количество проведённых проверок (ед.)	1281	1720	3083	1616
Количество выявленных нарушений (ед.)	424	613	1353	577
В порядке устранения выявленных нарушений выдано предписаний (ед.)	331	554	1011	639
Устранено нарушений (ед.)	182 (42.9%)	248(38.8%)	736(54.4%)	455(78.8%)
Составлено протоколов об административных правонарушениях (ед.)	529	841	1019	311
Привлечено к ответственности лиц (чел.)	593	696	948	323
Привлечено к ответственности в виде штрафа на общую сумму (тыс. руб.)	5756,3	6111,4	7068,2	2099,6
Взыскано штрафов (тыс. руб.)	4842,6	4926,6	5573,76	1975,8

Как видно из (табл. 2) в 2019 году было проведено максимальное количество проверок соблюдения требований земельного законодательства – 3083 проверки на общей площади 7262,6 га различных категорий земель, в результате которых было выявлено 1353 нарушения на площади 1464,7 га, из них 1,6% было совершено юридическими лицами, 97,6 % гражданами и 0,8 % должностными лицами.

Выполнение плана проведения проверок (для проведенных плановых проверок в процентах от общего количества запланированных проверок) составило 97,3% (в 2018 г. – 93,8%). Доля заявлений органа государственного земельного надзора Росреестра, направленных в органы прокуратуры, о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, в согласовании которых было отказано (в процентах от общего количества направленных в органы прокуратуры заявлений) – 26% (в 2018 г. – 4%). Доля проверок, результаты которых признаны недействительными (в процентах от общего количества проверок) – 0% (в 2018 г. – 0%);

Результаты осуществления ГЗН в Новосибирской области за период с 2017 по 2020 гг. приведены на (рис. 1).

Практика осуществления ГЗН, а также муниципального земельного контроля свидетельствует о сложности формирования доказательной базы при проведении контрольных (надзорных) мероприятий в условиях либерализации

действующего законодательства, несовершенстве системы планирования с учетом применяемого риск-ориентированного подхода и «надзорных каникул», действующих в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства.

В 2020 году было произведено меньше проверок, чем в 2018-2019 гг., это

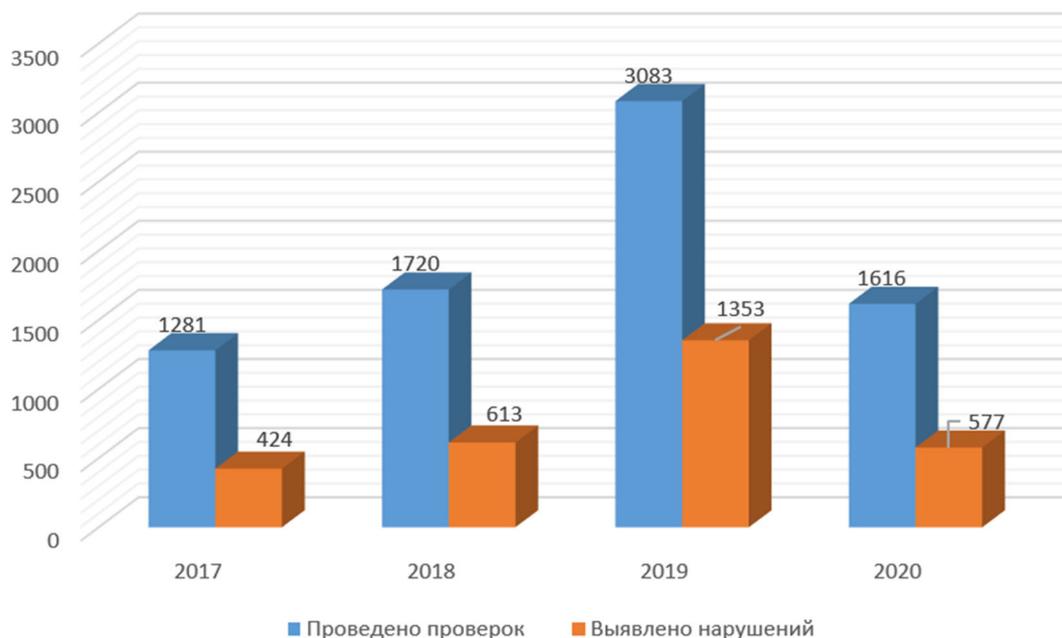


Рис. 1. Результаты ГЗН в Новосибирской области за 2017 – 2020 гг.

произошло за счёт действующих ограничений, установленных Постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 года №438, которое описывает особенности осуществления в 2020 году ГЗН, муниципального контроля, также вносит изменения в правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [12].

Особенности осуществления ГЗН и муниципального контроля в 2020 году, в виде плановых и внеплановых проверок, зависят от вида деятельности юридического лица (риск при использовании ЗУ), от НПА органов исполнительной власти (поручение Президента РФ, Правительства РФ, требование прокуратуры выполнить проверку в отношении определённого ЗУ), и направлены на выявление нарушений в области использования и состояния ЗУ, а также на контроль исполнения предписаний об устранении нарушений.

Проверки согласно настоящему постановлению [12] проводятся только с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе аудио- или видеосвязи, за исключением случаев. Выезд должностных лиц органов ГЗН, органов муниципального контроля при проведении проверки допускается в случаях когда выезд согласован органами прокуратуры в ходе согласования проведения проверок, возможность выезда предусмотрена поручением Президента

РФ, поручением Правительства РФ и требованием прокуратуры.

Из таб. 2 видно, что существенно меньшее количество проведенных проверок было в 2017, 2018 и 2020 гг. При этом больше всего устранённых нарушений было в 2019 году – 736 (54.4% от общего количества проверок), меньше всего нарушений устранено было в 2018 году – 248 (38.8%).

Если посмотреть на результаты 2018 и 2019 годов, можно увидеть, что большинство нарушений приходится на долю граждан. Данные показатели в процентах представлены на (рис.2 – 3).

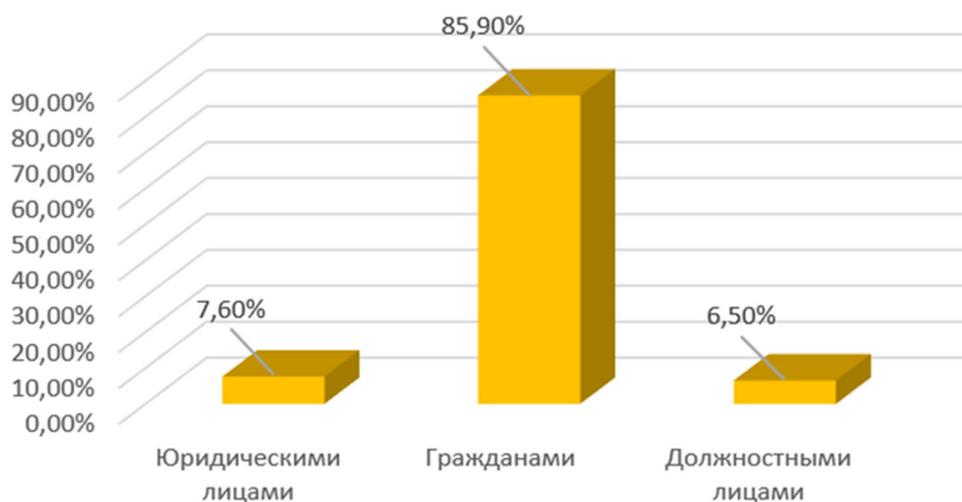


Рис. 2. Нарушения требований земельного законодательства в 2018 году

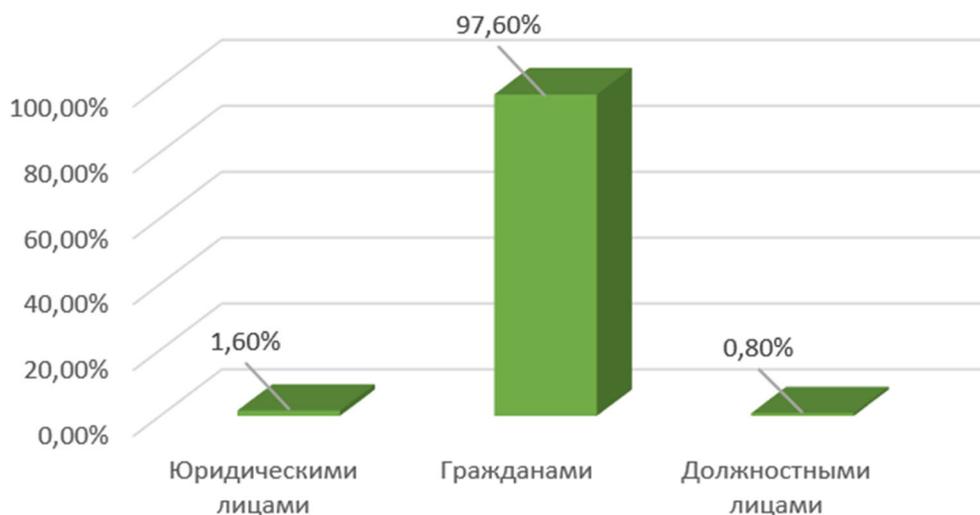


Рис. 3. Нарушения требований земельного законодательства в 2019 году

По диаграммам видно, что гражданами совершается больше всего нарушений в области земельного законодательства. Самыми распространёнными нарушениями являются: самовольное занятие ЗУ; использование ЗУ не по целевому назначению и уклонение от выплаты земельного налога.

В связи со вступлением в силу с 01.07.2021 ФЗ от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [7] в 2021 году проводилась наработка практики применения нового законодательства. Снизилось количество надзорных мероприятий обусловлено отменой плановых проверок физических лиц в связи со вступлением нового закона, а также приоритетом профилактических мероприятий. В 2021 году было проведено всего 1784 профилактических мероприятия, а также в результате по мерам сокращения дебиторской задолженности было принято решение о прекращении исполнения постановлений о назначении административного наказания и списания дебиторской задолженности Управления на общую сумму 227,3 тыс. рублей [5].

В марте 2022 года постановлением Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» [13] на контрольную (надзорную) деятельность были введены ограничения, инспекторы Управления не могли проводить контрольные (надзорные) мероприятия (КНМ) со взаимодействием с контролируемыми лицами с целью выявления нарушений, а также не могли выдавать и контролировать исполнение предписаний об устранении выявленных нарушений и привлекать нарушителей к административной ответственности.

До введения ограничительных в 2022 году было проведено 124 плановых и 49 внеплановых КНМ со взаимодействием с контролируемыми лицами, по результатам было возбуждено 22 административных дела. Также по требованию прокуратуры проведено 7 КНМ, по результатам которых было возбуждено 5 административных дел. За 2022 год отделом ГЗН совместно с территориальными отделами Управления проведено 6154 КНМ без взаимодействия с контролируемыми лицами, было объявлено 2417 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, проведено 908 профилактических визитов, в ходе которых собственникам и пользователям ЗУ были разъяснены обязательные требования земельного законодательства.

Исполнен план проведения полетов при помощи беспилотного воздушного судна, разработанный по поручению заместителя руководителя Росреестра о проведении с мая по октябрь 2022 года полетов на площади не менее 300 га ежемесячно. В 2022 году в период с мая по октябрь было проведено 26 полетов на площади 2,2 тыс. га, при которых обследован 5621 ЗУ [6].

В соответствии с Постановлением правительства РФ об особенностях проведения ГЗН [14] представление результатов осуществления ГЗН в открытом публичном доступе существенно изменилось (многие параметры ГЗН просто не стали публиковаться), что исключило возможность выполнения сравнительного анализа результатов ГЗН наравне с результатами 2017-2020 гг.

Заключение

Вышеприведенные результаты осуществления ГЗН в Новосибирской области (по данным Росреестра) позволяют сделать вывод, что количество нарушений земельного законодательства становится, как правило, с каждым годом все

больше. Исключение составляет лишь 2020-й пандемийный год, когда это число немного снизилось по понятным причинам. При этом процент устраненных нарушений довольно таки невысок и в среднем за этот период времени составляет около 53 %. Все это позволяет говорить о том, что эффективность осуществления ГЗН оставляет желать лучшего.

Выход из создавшегося положения видится нам в реализации следующих мероприятий в сфере осуществления ГЗН, которые позволят повысить его эффективность:

– улучшить нормативно-правовую базу в области ГЗН (добавить и уточнить, разъяснить некоторые аспекты земельного законодательства). Издание новых нормативно правовых актов в области ГЗН позволит ввести новые элементы процедуры осуществления ГЗН, внести новые изменения на основе существующих прецедентов, спорных ситуаций, судебной практики в области нарушения земельного законодательства;

– внедрить новые процедуры по контролю и надзору (нововведения помогут улучшить процедуры по контролю и надзору в области земельного законодательства). С применением новых процедур в сфере ГЗН увеличится и продуктивность деятельности контролирующих органов. Например, введение фото и видео наблюдения за ЗУ с повышенной степенью риска увеличит шанс на предотвращение нарушения до его совершения;

– увеличить кадры сотрудников по проведению ГЗН (большое количество сотрудников позволит охватить большое количество информации о состоянии и использовании ЗУ, о нарушениях и увеличит скорость реагирования и предотвращения данных нарушений). Увеличение количества персонала в контролирующих органах позволит оптимизировать процедуру ГЗН. Это позволит улучшить осуществления мониторинга состояния ЗУ, обработки информации, а также осмотра и реагирования на нарушения земельного законодательства;

– ужесточить наказания за нарушения (для сокращения числа нарушений в области земельного законодательства, снизить количество правонарушений). Собственники ЗУ не всегда рационально используют свои земельные ресурсы, в соответствии с установленной законодательной базой. За нарушение контролирующей орган принимает санкции в отношении собственника ЗУ, чем больший вес будет иметь санкция и чем сильнее она подействует, тем она будет эффективнее.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Доклад о состоянии использования земель в Новосибирской области за 2017 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru>.

2 Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Доклад о состоянии использования земель в Новосибирской области за 2018 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru>.

3 Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Доклад о состоянии использования земель в Новосибирской области за 2019 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru>.

4 Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Доклад о состоянии использования земель в Новосибирской области за 2020 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/>.

5. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Доклад о состоянии использования земель в Новосибирской области за 2021 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru>.

6. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Доклад о состоянии использования земель в Новосибирской области за 2022 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru>.

7. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 N 248-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

8 Историческая справка «Государственный земельный надзор: от истории к современности» Текст : электронный . – 2020. – С. 83. – URL: <https://docs.yandex.ru/docs/view>

9. Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 30 октября 1922 года «О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на IV сессии 30 октября 1922 года» [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

10 Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

11. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 (ред. от 07.02.2022) «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

12. Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 №438 (ред. от 14.09.2020) «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля» [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

13. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 N 336 (ред. от 10.10.2023) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

14. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 N 1081 (ред. от 29.10.2022) «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

© М. А. Сансай, И. А. Гиниятов, 2024