

## НЕКОТОРЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

*Демина Екатерина Сергеевна*

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, студентка первого курса магистратуры по направлению «Землеустройство и кадастры», тел. (913)749-05-37, e-mail: demich95@yandex.ru

В статье выполнен анализ результатов осуществления государственного земельного надзора (ГЗН) в Новосибирской области за период с 2009 по 2016 год. При этом рассмотрены основные положения ГЗН, определены его структура, содержание, способы реализации, а также органы, осуществляющие данную деятельность. Показана роль государственного земельного надзора. Составлена оценка эффективности функционирования государственного земельного надзора. Предложены некоторые рекомендации, позволяющие повысить эффективность функционирования государственного земельного надзора.

**Ключевые слова:** земля, земельный фонд, земельный контроль, государственный земельный надзор, плановая проверка, внеплановая проверка, государственный инспектор, земельные правонарушения, юридическая ответственность.

## SOME RESULTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE STATE LAND SUPERVISION IN THE NOVOSIBIRSK REGION

*Demina Ekaterina Sergeevna*

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, first-year student of magistracy on the direction "Land management and cadastre", phone: (913)749-05-37, e-mail: demich95@yandex.ru

The article analyzes the results of the state land supervision (GZN) in the Novosibirsk region for the period from 2009 to 2016. Thus the basic provisions of GZN are considered, its structure, the contents, ways of realization, and also the bodies performing this activity are defined. The role of the state land supervision is shown. The assessment of efficiency of functioning of the state land supervision is made. A few recommendations are offered, allowing to raise efficiency of state land supervision.

**Key words:** land, land Fund, land monitoring, state land supervision, routine inspection, unscheduled inspection, state inspector, land offences, legal responsibility.

### ***Введение***

Земельные ресурсы являются материальным базисом, где складывается жизнедеятельность человеческого общества. Как известно, земельный фонд относится к исчерпаемым природным ресурсам, именно поэтому его нужно суметь сохранить на долгое время. Каждое государство обязано не только охранять земельные ресурсы, но и рационально использовать землю [9]. Всё это осуществляется с помощью проведения государственного земельного надзора (ГЗН). Государственный земельный надзор служит важной составляющей системы государственного управления в области землепользования. Это объясняется тем, что земельный контроль обеспечивает не только законность, но и правопорядок в сфере земельных отношений.

На сегодняшний день данная тема является актуальной, в связи с тем, что соблюдение собственниками ЗУ требований земельного законодательства, а также рациональное использование и охрана земель в большей степени зависят от эффективности работы государственного земельного надзора.

Под земельным контролем (надзором) следует понимать деятельность компетентных органов власти, которая обеспечивает исполнение земельного законодательства РФ, распоряжений охраны и соблюдение правильного использования земель [1].

Земельный контроль обретает наибольшее значение в условиях рыночной экономики. Право собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов по своему желанию хозяйствовать на ЗУ устанавливается земельным законодательством. Но такой род деятельности не должен причинять вред окружающей среде, а также переступать права и законные интересы граждан и юридических лиц. В свою очередь данные субъекты при эксплуатации земли должны выполнять те обязанности, которые регламентированы нормами законодательства.

Исходя из области применения, земельный контроль подразделяется на три вида:

- государственный;
- муниципальный;
- общественный [18].

Целью настоящей статьи является сравнительный анализ результатов осуществления деятельности государственного земельного надзора на примере территории Новосибирской области за период с 2009 по 2016 год.

Исходя из цели статьи, требовалось решить следующие задачи:

- рассмотреть структуру, содержание, способы осуществления государственного земельного надзора и органы, осуществляющие земельный надзор;
- выполнить анализ результатов осуществления государственного земельного надзора в Новосибирской области за 2009-2016 гг.

Методами исследования в статье будут выступать статистический и сравнительный метод.

### ***Основная часть***

В данной статье речь пойдет о наиболее масштабном виде контроля, определение которого даётся в Земельном кодексе. Исходя из статьи 71 следует принимать ГЗН в качестве деятельности уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, которая сосредоточена на предупреждении, обнаружении и пресечении нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководством, другими должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований законодательства РФ, за несоблюдение которых указанным законодательством предусматривается не только административная, но и иная ответственность [8].

Этот вид надзора осуществляется с помощью проведения проверок указанных органов, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий обнаруженных нарушений, и деятельность данных уполномоченных органов государственной власти по планомерному отслеживанию выполнения требований земельного законодательства, по проведению анализа и прогнозированию условий осуществления требований земельного законодательства при реализации деятельности органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, кроме того, индивидуальными предпринимателями и гражданами [2].

Главная цель, которую преследует государственный земельный надзор - обеспечить установленный правовой режим использования земель. Конечно же, не стоит забывать, что сохранение земли в качестве природного ресурса, основы жизни и деятельности человека, также является важной целью государственного контроля [20].

Если рассматривать структуру ГЗН, то следует сделать упор на объекты и субъекты.

В качестве объектов государственного земельного надзора выступают не только ЗУ, но и земельные правоотношения (в данном случае, относящиеся к предоставлению, пользованию и изъятию ЗУ). То есть в целом государственный земельный надзор включает в себя все земли, вне зависимости от их целевого назначения, и охватывает всех собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов ЗУ [3].

Субъектами же ГЗН являются федеральные органы и исполнительные органы субъектов РФ.

В состав федеральных органов, которые выполняют контроль и охрану земель, включены следующие ведомства: Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору или сокращённо Россельхознадзор.

Росприроднадзор контролирует все категории земель, кроме земель сельскохозяйственного назначения, за контроль которых как раз таки и отвечает представленная Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Второй уровень осуществления надзора – уровень субъектов РФ. Отличием является тот факт, что создание органов ГЗН на заданном уровне реализуется в том случае, если в этом появляется некоторая необходимость.

ГЗН осуществляется посредством таких процедур, которые позволяют выявить нарушения. Данными процедурами являются плановые и внеплановые проверки за соблюдением требований законодательства как органов государственной и муниципальной власти, так и физических, юридических лиц.

Плановой проверкой называется та проверка, которая осуществляется одним, двумя или более контролирующими органами в соответствии с утверждённым постановлением Правительства РФ N 489 годовым планом проверок [19].

Вторая форма проведения ГЗН представляет собой проверку, которая не включена в ежегодный план проверок, но реализуется в тех случаях, когда необходим дополнительный контроль.

Основными правонарушениями в области земельных отношений являются:

- самовольное занятие ЗУ;
- самовольный обмен участками;
- использование ЗУ не по назначению;
- доведение ЗУ до непригодного состояния (захламление, загрязнение почвы);
- нарушение режима использования ЗУ и лесов в водоохраных зонах;
- неиспользование ЗУ;
- порча земель из-за нарушения правил обращения с пестицидами, химикатами или иными веществами и отходами, опасными для здоровья людей и окружающей среды;
- несохранение или уничтожение плодородного слоя почвы земель сельскохозяйственного назначения;
- иные правонарушения.

Любые земельные правонарушения влекут за собой юридическую ответственность, которая может быть определена в зависимости от размера причинённого ущерба и от последствий правонарушений в целом [5, 10].

На территории Новосибирской области расположено: 30 муниципальных районов, 5 городских округов, 26 городских поселений и 429 сельских поселений.

Земли, которые находятся в пределах Новосибирской области, составляют её земельный фонд. В настоящий момент площадь земельного фонда составляет 17775,6 тыс. га, при этом на долю физических лиц, которые являются собственниками ЗУ, приходится около 77% земель.

Соответственно государственный земельный надзор осуществляет мероприятия по контролю огромного числа земельных участков, расположенных на территории Новосибирской области.

Проанализировав доклады и отчёты об осуществлении государственного земельного контроля на территории Новосибирской области за период с 2009 по 2016 гг., мной была составлена диаграмма, отражающая количество проведённых проверок в области земельного законодательства за данный период [6, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 16].

Для наглядности ниже изображена диаграмма по числу проведённых проверок за период с 2009 по 2016 года (Рис.1).

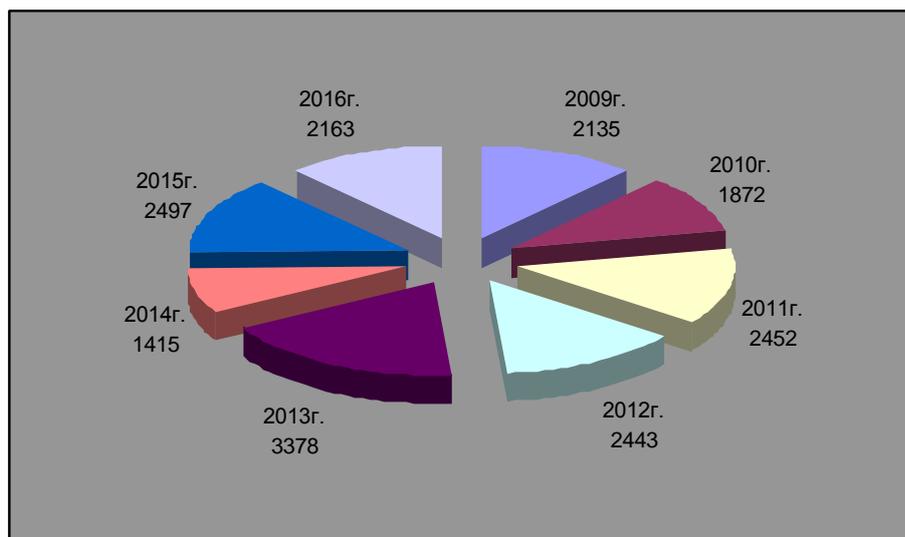


Рис.1. Количество проведённых проверок за период с 2009 по 2016 гг.

Из рисунка видно, что за восемь лет деятельности государственного земельного надзора наивысшее число проверок - 3378 приходится на 2013 год. В это число входит 2246 плановых проверок, 806 внеплановых проверок и 326 проверок иного характера (административное обследование, систематическое наблюдение и др.). Это свидетельствует о том, что стало поступать больше жалоб о нарушении земельного законодательства. За первые пять месяцев было совершено 295 контрольно-надзорных и административных мероприятий [15].

О росте числа проверок в 2014 году сказать нельзя. В результате анализа статистики, данный год характеризуется наименьшим числом проверок. Замечен спад в сравнении с 2013 годом, показатели практически вернулись на уровень 2010 года. Из 1415 проверок было проведено 1 271 плановых и внеплановых и лишь 144 административных обследований. Причина такого резкого регресса заключается в уменьшении числа материалов с актами осмотра и обследования земельного участка, которые поступают от муниципальных органов. Но, несмотря на это, общая площадь проконтролированных земель намного увеличилась, в сравнении с предыдущим годом и составила 1 744 тыс. га [16].

Кроме этого следует сделать вывод, что за этот промежуток времени ситуация с осуществлением ГЗН на территории Новосибирской области наблюдается весьма неоднозначная и нестабильная: резкое повышение и такое же снижение проверок. Это может быть связано как с неэффективностью работы государственных инспекторов, так и с отсутствием технических средств и специализированного инвентаря.

Далее рассмотрим статистику числа выявленных нарушений за 8 лет. Построенная диаграмма представлена на рисунке 2.

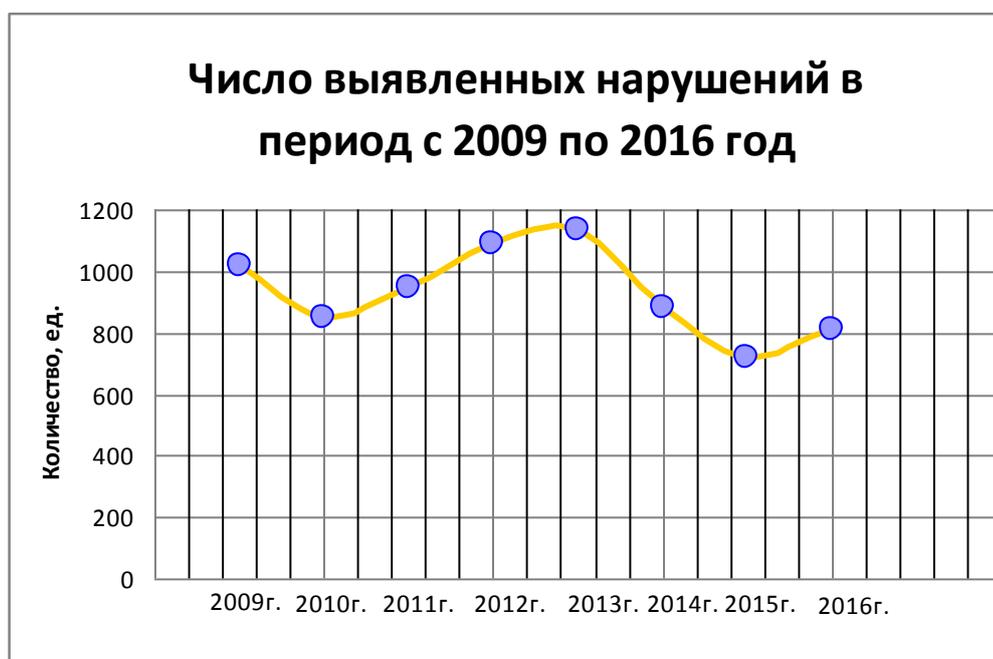


Рис.2. Число выявленных нарушений (2009 - 2016 гг.)

Диаграмма показывает, что максимальное число нарушений было выявлено в 2013 году. За этот год самым распространенным нарушением было самовольное занятие ЗУ, которое, как было сказано ранее, проходит по статье 7.1 КоАП РФ. При плановых проверках было обнаружено 302 нарушения, при внеплановых – 50, иные проверки позволили выявить 300 таких нарушений. В основном нарушителями являются граждане [15]. Кроме этого высокий показатель нарушений в результате проведения внеплановых проверок в 2013 году наблюдается из-за неповиновения официальному распоряжению или требованию уполномоченного на проведение ГЗН должностного лица. Ответственность за такое нарушение описана в части 1 статьи 19.4 КоАП. Общее число нарушений составило 1137.

С 2010 по 2012 года наблюдается рост числа выявленных нарушений, что может быть связано с совершенствованием специализированного оборудования, используемого для данной деятельности [12, 13, 14].

С 2013 года по 2015 количество нарушений идёт на убыль, так в 2014 году оно сократилось на 258 и составило 879 нарушений, а через год уменьшилось ещё на 160.

Из графика также видно, что минимальное число нарушений приходится на 2015 год, одна из причин такого снижения заключается в сокращении в 2 раза плана проверок индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Помимо этого, в этом году произошли изменения в кадровом составе инспекторов по использованию и охране земель (по данным доклада увольнению подверглись шесть квалифицированных специалистов [6]).

На рисунке 3 приведена статистика по устранению нарушений.

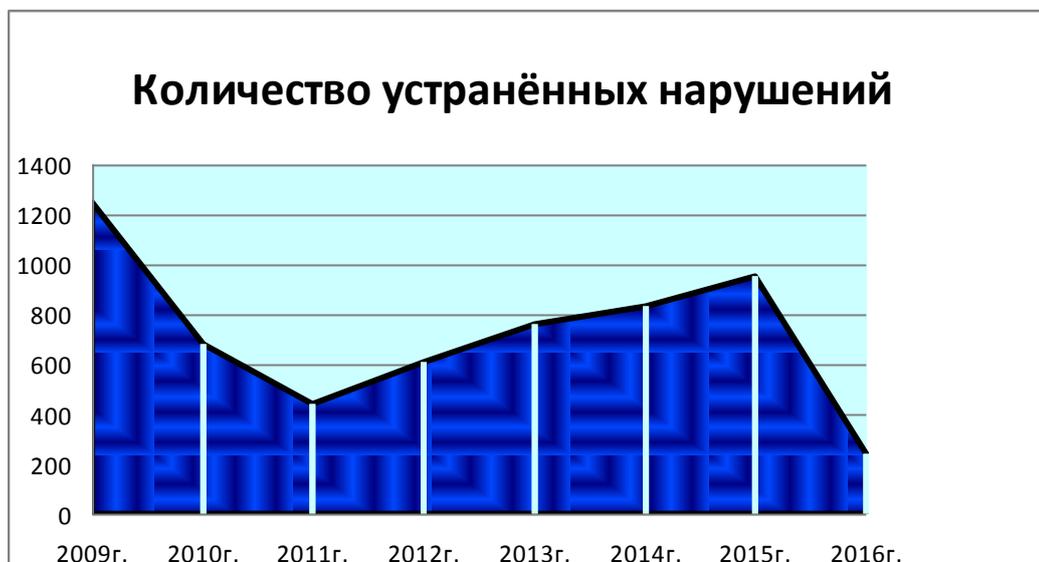


Рис.3. Количество устранённых нарушений (2009 – 2016 гг.)

Из диаграммы видно, что 2009 г. является наиболее продуктивным по части устранения правонарушений, менее эффективным является 2016 г. [11]. Так в 2009 году было устранено 1275 нарушений, а в 2011 году лишь 460.

Следует заметить рост числа устранённых нарушений с 2011 года по 2015, что может быть связано с показателем выявленных нарушений, который был приведён на предыдущей диаграмме (Рис.2) [13]. Спад числа выявленных нарушений за 2012-2015 года позволил повысить не только численный показатель, но и качественный показатель их устранения [14].

Но последующий год с 2015 по 2016, когда число нарушений вновь возросло, привёл к резкому снижению показателя. В 2015 г. было устранено 955 нарушений, в 2016 – 242 [6, 7]. Колоссальная разница за этот год составляет 713 нарушений, то есть спад в 75%. Обоснований такой ситуации довольно много, но основным является тот факт, что в марте 2015 года были увеличены более чем в десять раз размеры административных штрафов [6]. Это повлекло за увеличение количества жалоб на постановления о привлечении к административной ответственности как в суды общей юрисдикции, так и в Арбитражные суды. Поэтому инспекторам ГЗН необходимо было подготавливать более мотивированные отзывы и иные доказательства для подготовки к осуществлению судебных процессов.

### ***Заключение***

Проанализировав деятельность Управления Росреестра в сфере осуществления ГЗН, можно сделать один общий вывод о том, что за последние 8 лет показатели находятся на разных уровнях, что говорит о нестабильности и неоднозначности ситуации с реализацией ГЗН на территории Новосибирской области.

Если детально рассмотреть ситуацию, то можно выявить следующее:

- количество проверок с каждым годом как повышается, так и понижается;

- число государственных инспекторов ежегодно сокращается;
- нагрузка на 1 инспектора увеличена по большинству показателей;
- сумма штрафов ежегодно увеличивается.

В настоящее время ситуация сложилась неоднозначная, что может быть связано с неэффективностью работы государственных инспекторов по использованию и охране земель, отсутствием или, несовершенством законодательства.

Анализ статистических данных выявил обоснованность необходимости повышения эффективности проведения ГЗН. Для того чтобы повысить эффективность функционирования ГЗН следует:

- усовершенствовать земельное законодательство;
- расширить штат сотрудников, осуществляющих ГЗН, с целью эффективного проведения работы;
- повысить производительность труда работников за счёт сокращения потерь рабочего времени;
- увеличить специализированное оборудование и улучшить его состояние;
- укрепить авторитет органов государственного земельного надзора, чтобы избежать уклонения от исполнения постановлений;
- распространить положительный опыт других территориальных органов Росреестра, а также взаимодействующих структур: Росприроднадзора и Россельхознадзора [17].

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бутылина Е.В. Земельный надзор и контроль [Текст]: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук (12.00.06) / Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – Москва, 2015 г. – 204 с.
2. Государственный земельный надзор [Электронный ресурс]/ Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyy-zemelnyy-kontrol-nadzor/>
3. Государственный земельный надзор. Способы повышения эффективности [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.myshared.ru/slide/396495>
4. Государственное регулирование земельных отношений / Под ред. А.А.Варламова. - М.: Колос, 2010. – 264 с.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации [Текст]: текст с изменениями и дополнениями на 15.01.2015 г. – Москва: Росинфо, 2015. – 322 с.
6. Доклад «Об осуществлении государственного земельного надзора в 2015 году»
7. Доклад «Об осуществлении Управлением государственной регистрации, кадастра и картографии по Новосибирской области, государственного контроля (надзора) в Новосибирской области и об эффективности такого надзора в 2016 году»
8. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017)
9. Земля как природный объект [Текст]: учебник для студ. учреждений высш. проф. образования / А.А. Варленов, С.А. Галин. — М.: Издательский центр «Академия», 2013.— 224 с.
10. Карпова Е.С. Административная ответственность за земельные правонарушения [Текст]: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук (12.00.14) / Воронежский государственный университет. – Воронеж, 2017 г. – 243 с.
11. Отчёт «Об осуществлении государственного земельного контроля на территории Новосибирской области за 2009 год»

12. Отчёт «Об осуществлении государственного земельного контроля на территории Новосибирской области за 2010 год»
13. Отчёт «Об осуществлении государственного земельного контроля на территории Новосибирской области за 2011 год»
14. Отчёт «Об осуществлении государственного земельного контроля на территории Новосибирской области за 2012 год»
15. Отчёт «Об осуществлении государственного земельного контроля на территории Новосибирской области за 2013 год»
16. Отчёт «Об осуществлении государственного земельного контроля на территории Новосибирской области за 2014 год»
17. Повышение эффективности государственного и муниципального земельного контроля (надзора) на территории Новосибирской области [Текст] / Ю. С. Штах. // Современное право. - 2015. - № 9. - С. 52 – 56
18. Поршакова А.Н., Акимова М.С., Новикова Т.С., Котельников Г.А. Земельный надзор и эффективность его осуществления // Современные проблемы науки и образования – 2014 – № 6
19. Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 N 489 (ред. от 09.09.2016) "Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей"
20. Сегаев И.Н., Поршакова А.Н., Новикова Т.С. Государственный земельный надзор, как элемент управления земельными ресурсами // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 5.

© Е. С. Демина, 2018

## REFERENCES

1. Butylin V. E. (2015). Land supervision and control [Text]: abstract of thesis on competition of a scientific degree of candidate of legal Sciences (12.00.06) / Moscow state law University named after O. E. Kutafin(MSAL).–Moscow – 204 p.
2. State land supervision [Electronic resource] / Mode of access: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyy-zemelnyy-kontrol-nadzor/>
3. The state land supervision. The ways of increase of efficiency [Electronic resource] / access Mode: <http://www.myshared.ru/slide/396495>
4. State regulation of land relations, ed. by A. A. Varlamov (2010). - Moscow: Kolos.- 264 p.
5. The civil code of the Russian Federation [Text]: the text with changes and additions on 15.01.2015 (2015). – Moscow: Rosinfo. - 322 p.
6. Report " On the implementation of the state land supervision in 2015 "
7. Report " On the implementation Of the office of state registration, cadastre and cartography in the Novosibirsk region, state control (supervision) in the Novosibirsk region and the effectiveness of such supervision in 2016 "
8. The land code of the Russian Federation of 25.10.2001 N 136-FZ (edition of 03.07.2016) (with the changes and additions which entered into force since 01.01.2017)
9. Earth as a natural object [Text]: textbook for students ' institutions of higher education. professional education / A. A. Varlamov, S. A. Galin (2013). - M.: publishing center "Academy".- 224 p.
10. Karpova E. S. (2017). Administrative liability for land offences [Text]: abstract of thesis on competition of a scientific degree of candidate of legal Sciences (12.00.14) / Voronezh state University. – Voronezh. – 243 С.
11. Report " On implementation of the state land control in the territory of the Novosibirsk region for 2009 "

12. Report " On implementation of the state land control in the territory of the Novosibirsk region for 2010 "
13. Report " On implementation of the state land control in the territory of the Novosibirsk region for 2011 "
14. Report " On implementation of the state land control in the territory of the Novosibirsk region for 2012 "
15. Report " On implementation of the state land control in the territory of the Novosibirsk region for 2013 "
16. Report " On implementation of the state land control in the territory of the Novosibirsk region for 2014 "
17. Improving the efficiency of state and municipal land control (supervision) on the territory of Novosibirsk region [Text] / Y. S. Stachus (2015). // Modern law. - No. 9. – (pp. 52 – 56)
18. Porshakov A. N., Akimova M. S., Novikova T. S., Kotelnikov G. A. (2014). Land supervision and efficiency of its implementation // Modern problems of science and education 2014 – № 6
19. Order of the Government of the Russian Federation of 30.06.2010 No. 489 (edition of 09.09.2016) "About the approval of rules of preparation by bodies of the state control (supervision) and bodies of municipal control of annual plans of carrying out scheduled inspections of legal entities and individual entrepreneurs"
20. Segaev I. N., Porshakov A. N., Novikova T. S. (2014). The State land supervision as an element of land management // Modern problems of science and education. - No. 5.

© E. S. Demina, 2018