

О КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ В ОТНОШЕНИИ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Милена Юрьевна Репотецкая

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, магистрант кафедры кадастра и территориального планирования, тел. (383)344-31-73, e-mail: ru-milena@mail.ru

Юлия Сергеевна Покидова

ФГБОУ ВО «Сибирский государственный университет геосистем и технологий», 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, магистрант кафедры кадастра и территориального планирования, тел. (383)344-31-73, e-mail: pokidova93@bk.ru

В статье рассматривается система контрольно-надзорных органов в сфере земельных ресурсов. Проведен анализ нарушений земельного законодательства, выявляемых надзорными органами в отношении земельных участков. Исследовано применения риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий. Изучена практика, выявлены проблемы и указаны рекомендации по совершенствованию законодательства в области земельного надзора и контроля.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, контрольно-надзорные мероприятия, государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль, риск-ориентированный подход, плановые проверки, внеплановые проверки.

ON CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES WITH REGARD TO AGRICULTURAL LANDINGS ON THE TERRITORY OF THE NOVOSIBIRSK REGION

Milena Yu. Repotetskaya

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Undergraduate of the Department of Cadastre and Spatial Planning, phone: (383)344-31-73, e-mail: ru-milena@mail.ru

Yulia S. Pokidova

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Undergraduate of the Department of Cadastre and Spatial Planning, phone: (383)344-31-73, e-mail: pokidova93@bk.ru

The article examines the system of control and supervisory bodies in the sphere of land resources. The analysis of violations of land legislation, identified by the supervisory authorities in respect of land plots, is analyzed. The application of the risk-oriented approach in the implementation of control and supervisory activities was investigated. The practice was studied, problems were identified and recommendations for improving legislation in the field of land supervision and control were indicated.

Key words: agricultural land, control and supervisory activities, state land supervision, municipal land control, risk-oriented approach, planned inspections, unscheduled inspections.

Введение

Земли сельскохозяйственного назначения являются важнейшим природным ресурсом и подлежат особой охране. От состояния и плодородия земель зависит способность региона развивать отрасли сельского хозяйства и обеспечивать население продуктами питания, выходить на международные продовольственные рынки и обеспечивать экономический рост государства [1].

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением [1-3]. Однако не все правообладатели добросовестно выполняют свои обязанности.

Рациональное использование земельных участков, их охрана во многом зависят от эффективной работы контрольно-надзорных органов, которые являются важным элементом механизма обеспечения правопорядка в данной сфере [4-9].

Не смотря на положительные стороны проведения реформы контрольно-надзорной деятельности в части земельных отношений, возникают сложности при взаимодействии органов, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, сложности при выявлении и привлечении к административной ответственности лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, создание единого информационного обеспечения для контрольно-надзорных органов, несовершенна система внеплановых проверок и др.

В этой связи совершенствования государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля является актуальным, как одно из направлений государственной земельной политики.

Целью исследования является выработка предложений по совершенствованию контрольно-надзорных мероприятий.

Основными задачами исследования являются:

- исследование системы контрольно-надзорных органов в отношении земельных ресурсов;
- проведение анализа нарушений земельного законодательства, выявляемых надзорными органами в отношении земельных участков;
- исследование применения риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий;
- изучение практики и проблем применения законодательства в области земельного надзора и контроля.

Методы и материалы

В работе применялись методы системного и сравнительного анализа, индукция и дедукция.

Результаты

В Российской Федерации под государственным земельным надзором понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, которая направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, установленных земельным законодательством, посредством проведения проверок, и деятельность указанных уполномоченных органов по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, анализу и прогнозированию состояния исполнения этих требований [1].

Муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления с учетом положений ст. 72 ЗК РФ [1].

На рисунке 1 представлена система контрольно-надзорных органов в отношении земельных ресурсов.



Рис. 1. Система контрольно-надзорных органов в отношении земельных ресурсов

В целях повышения эффективности проведения государственного земельного надзора на территории Новосибирской области в 2013 году заключены соглашения о взаимодействии между Управлением Росреестра по НСО и Управлением Россельхознадзора по НСО и Департаментом Росприроднадзора по СФО, в которых установлены обязанности сторон, организация сотрудничества, ответственность сторон и др.

На рисунке 2 представлены нарушения земельного законодательства, выявляемые надзорными органами в отношении земель сельскохозяйственного назначения.



Рис. 2. Нарушения земельного законодательства, выявляемые надзорными органами в отношении земель сельскохозяйственного назначения

В отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, являющихся правообладателями земельных участков, плановые проверки осуществляются в зависимости от категории риска с периодичностью: для земельных участков, отнесенных к категории среднего риска, - не чаще чем 1 раз в 3 года; для земельных участков, отнесенных к категории умеренного риска, - не чаще чем 1 раз в 5 лет. Плановые проверки, отнесенные к категории низкого риска, не проводятся.

На рисунке 3 представлена основные категории рисков [7].



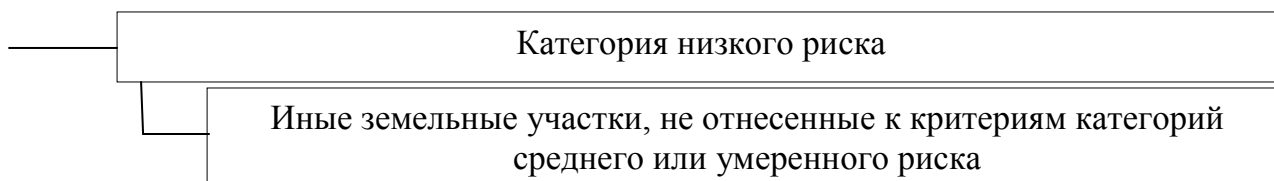


Рис. 3. Категории рисков при осуществлении плановых проверок

В рамках осуществления государственного земельного надзора сотрудниками Управления Россельхознадзора по Новосибирской области за 12 месяцев 2017 года проведено контрольно-надзорных мероприятий 1 100, выявлено нарушений 611 [10].

В 2017 году на территории Новосибирской области сотрудниками Управления Росреестра по Новосибирской области в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий в рамках осуществления государственного земельного надзора проведено 1299 проверок, выявлено нарушений 748, в том числе выявлено 82 нарушения на землях сельскохозяйственного назначения, общей площадью – 13 га [11].

Наиболее распространенные нарушения земельного законодательства на территории Новосибирской области являются самовольное занятие земельного участка и неиспользование земельного участка или его использование не по целевому назначению.

На рисунках 4, 5 представлен земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения (далее – ЗУ1), разрешенное использование – для сельскохозяйственного производства, который не используется по целевому назначению, зарастает сорными растениями, кустарниками, частично залесён.

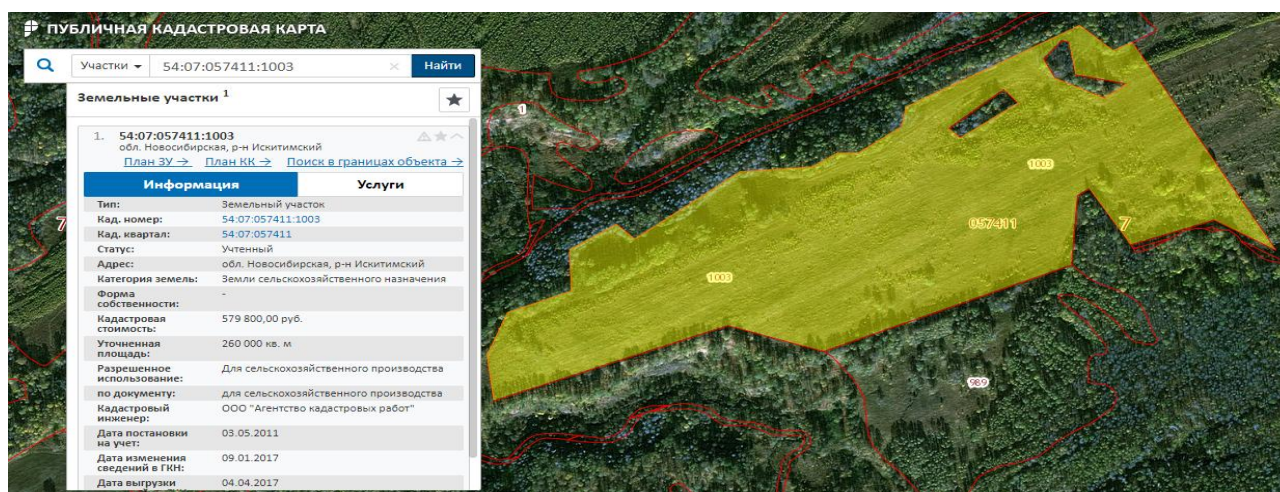


Рис. 4. Земельный участок ЗУ1 не используется по целевому назначению (с использованием Публичной кадастровой карты)

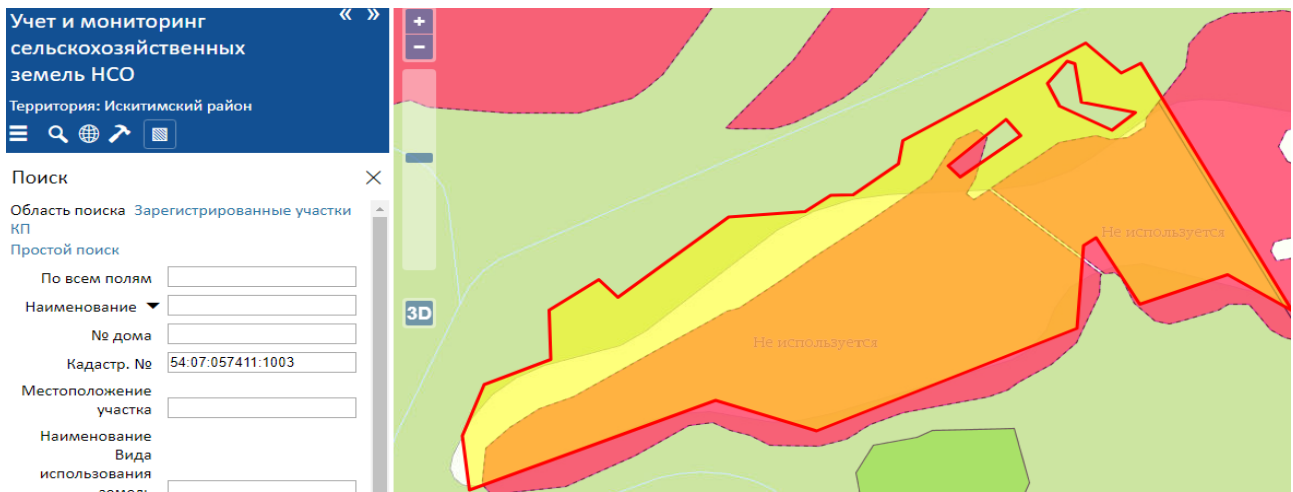


Рис. 5. Земельный участок ЗУ1 не используется по целевому назначению (данные АИС «Учет и мониторинг сельскохозяйственных земель НСО»)

В целях повышения эффективности и усовершенствования процедуры земельного надзора в территориальных органах Росреестра начала работу информационная система АИС «Госземнадзор» [11].

Данная система позволяет автоматизировать процессы государственного земельного надзора, связанные с планированием и проведением проверок, административных обследований с использованием данных дистанционного зондирования Земли, повысить оперативность рассмотрения дел об административных правонарушениях, а также оптимизировать работу со статистическими данными.

Обсуждение

АИС «Госземнадзор», являясь модулем ФГИС ЕГРН, позволяет использовать все необходимыми данные из единого государственного реестра недвижимости об объектах земельных отношений, создать единый реестр сведений о возложенных штрафах за нарушение земельного законодательства, а также связать их с государственной информационной системой государственных муниципальных платежей [11].

В рамках проведения реформы контрольно-надзорной деятельности внесены законодательные изменения: заработал единый реестр проверок, до конца 2018 года действует мораторий на проверки субъектов малого бизнеса, продолжает внедряться риск-ориентированный подход при проведении плановых проверок.

Госдума в первом чтении приняла законопроект о государственном земельном надзоре и муниципальном земельном контроле, который более 2 лет разрабатывался в формате Открытого правительства [12].

В данном законопроекте определяются органы государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, устанавливается перечень основных понятий и видов госконтроля. Надзорные органы будут обязаны принимать положения о каждом виде надзора и контроля и

утверждать перечни обязательных требований, в случае отсутствия проводить какие-либо проверки будет невозможно.

Также законопроект вводит общие подходы к оценке эффективности и результативности государственного и муниципального надзора и контроля, устанавливает требования к информационным ресурсам в сфере госконтроля.

Главным инструментом снижения избыточного давления на добросовестный бизнес является переориентация контроля на объекты повышенного риска и на граждан и организации, систематически допускающих грубые нарушения законодательства. Предприятия, отнесенные к низкой категории риска и добросовестно соблюдающие законодательство, будут освобождены от плановых проверок.

Однако не все правообладатели земельных участков, отнесенных к низкой категории, добросовестно соблюдают законодательство.

Существует необходимость перехода на модель единого цифрового пространства для всех поднадзорных объектов в части взаимоотношений с контролем и надзором.

Замена выездных проверок объективным дистанционным контролем, осуществляющимся на основании индикаторов и профилей риска, автоматизации, технологий сквозной прослеживаемости объектов и вовлечения граждан в выявление нарушений через специальные приложения.

Заключение

Таким образом, исследована система контрольно-надзорных органов в сфере земельных ресурсов; проведен анализа нарушений земельного законодательства, выявляемых надзорными органами в отношении земельных участков; исследовано применения риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий.

В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

- необходимо совершенствование контрольно-надзорных мероприятий;
- отмена моратория на проверки субъектов малого бизнеса;
- совершенствование системы внеплановых проверок в отношении земельных участков;
- разработка на территории региона правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль на территории Новосибирской области, а также с органами прокуратуры;
- единое цифровое пространство для всех органов, осуществляющих государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль, в части земельных ресурсов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 31.12.2017). – Доступ из справ.-правовой системы

«КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ (ред. от 03.07.2016). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

3. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Новосибирской области [Электронный ресурс] : Закон Новосибирской области от 30.12.2003 N 162-ОЗ – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

4. Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 N 1515. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

5. Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 18.03.2015 N 251. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

6. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 27.11.2017). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

7. Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 (ред. от 08.09.2017). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

8. Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 N 489 (ред. от 09.09.2016). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

9. Об установлении Порядка осуществления муниципального земельного контроля на территории Новосибирской области [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Новосибирской области от 02.11.2015 № 392-п. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

10. Официальный сайт Россельхознадзора по Новосибирской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rshn-nso.ru>.

11. Официальный сайт Росреестра [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru>.

12. Официальный сайт Открытого Правительства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://open.gov.ru>.