

**К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
**To the question of the efficiency of the implementation of state land supervision
in the Russian Federation**

Р. В. Грачева, студент

К. П. Стожко, доктор исторических наук, профессор
Уральский государственный аграрный университет
(Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, 42)

Рецензент: Т. И. Кружкова, кандидат исторических наук, доцент

Аннотация

Использование земли в силу положений ст. 36 Конституции Российской Федерации не должно наносить ущерб окружающей среде и нарушать права и законные интересы иных лиц. Все участники земельных отношений имеют права и обязанности по рациональному использованию и охране земли и земельных ресурсов. При этом рациональное использование земельных участков, охрана земельных ресурсов, соблюдение установленных законом требований являются насущной проблемой всей страны, подход к решению которой должен носить комплексный характер. А это в свою очередь, возможно, осуществить путем обеспечения систематического контроля за использованием, распределением, и охраной земель, а также принятия необходимых мер воздействия, выявления и пресечение несоблюдения положений земельного законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: государственный земельный надзор, государственный инспектор, управление земельными ресурсами, ответственность, нарушение, оценка эффективности осуществления государственного земельного надзора, устраняемость и выявляемость правонарушений, контрольно-надзорные мероприятия.

Summary

The use of land by virtue of the provisions of Art. 36 of the Constitution of the Russian Federation should not damage the environment and violate the rights and legitimate interests of other persons. All participants in land relations have rights and obligations for the rational use and protection of land and land resources. At the same time, the rational use of land plots, the protection of land resources, compliance with the requirements established by law are an urgent problem for the whole country, the approach to the solution of which should be comprehensive. And this, in turn, can be done by ensuring systematic control over the use, distribution, and protection of lands, as well as taking the necessary measures of influence, identifying and suppressing non-compliance with the provisions of the land legislation of the Russian Federation.

Keywords: state land supervision, state inspector, land management, responsibility, violation, assessment of the effectiveness of state land supervision, elimination and detection of offenses, control and supervisory measures.

Введение

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. Вместе с тем, в современной законодательной базе и научной литературе нет четко-

го разграничения понятий «надзор» и «контроль» [1-3], что вносит элемент неопределенности в регулятивную практику.

Кроме того, существуют и другие проблемы государственного земельного надзора (например, надзор за особо охраняемыми территориями, перевод земель сельскохозяйственного назначения в разряд других, неполный перечень реальных целей государственного земельного надзора, вопросы повышения эффективности государственного земельного надзора в сфере нецелевого использования земли и др.), что делает данную тему актуальной. В соответствии с этим, целью исследования является анализ состояния данных проблем в практике государственного земельного надзора и поиск путей повышения эффективности в их решении.

Основная часть

Вопросы государственного земельного надзора регламентируются довольно широкой законодательной базой [4–9] и проанализированы в достаточно большом количестве специальных научных исследований [10–20].

В соответствии с действующим законодательством, государственный земельный надзор представляет собой деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок указанных органов, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, проведению анализа и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами своей деятельности [21].

В соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 года № 457, функции по осуществлению государственного земельного надзора возложены на Росреестр и его территориальные органы.

Государственный земельный надзор осуществляется при тесном взаимодействии с органами муниципального земельного контроля, органами прокуратуры, с судебными приставами – исполнителями, иными органами и должностными лицами, чья деятельность связана с реализацией функций в области государственного земельного надзора.

При осуществлении государственного земельного надзора используются сведения государственного кадастра недвижимости, Единого государственного реестра недвижимости, государственного мониторинга земель, государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства и иные сведения.

Государственный земельный надзор осуществляется в форме следующих контрольно-надзорных мероприятий:

– проведение плановых и внеплановых проверок (документарные и / или выездные);

- принятие предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и / или устранению последствий выявленных нарушений;
- проведение административного обследования объектов земельных отношений;
- анализ правовых актов по вопросам использования и охраны земель и / или земельных участков на предмет соответствия их содержания действующему законодательству;
- проведение анализа и прогнозирования состояния исполнения земельного законодательства.

Целью проведения вышеуказанных контрольно-надзорных мероприятий является недопущение нанесения земельным ресурсам ущербов от хозяйственной деятельности, осуществляемой юридическими и физическими лицами. Однако, как свидетельствует практика, в действующем законодательстве имеются определенные «слабые места», требующие своего устранения. Это касается, *во-первых*, необходимости установления обязательного межевания земельных участков, *во-вторых*, повышения штрафных санкций за нарушение требований земельного законодательства, *в-третьих*, организации более эффективного мониторинга состояния использования земли и ориентации органов земельного надзора на упреждение нарушений требований к их использованию.

Расчет показателей деятельности Росреестра по исполнению государственной функции по государственному земельному надзору осуществляется на основе Приказа Росреестра от 30.12.2015 №П/693 «Об оценке эффективности и результативности исполнения территориальными органами Росреестра полномочий по государственному контролю (надзору)» [22].

Оценка эффективности и результативности исполнения государственной функции по государственному земельному надзору заключается в определении степени достижения целей осуществления государственного земельного надзора, в том числе в результате применения риск-ориентированного подхода.

Оценка проводится в целях использования при проведении аттестации государственных гражданских служащих, принятии решений при сокращении должностей государственной гражданской службы, а также распределения средств, предусмотренных на материальное стимулирование (определение размеров ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы и премий, включая премии за выполнение особо важных и сложных заданий).

Оценка проводится путем сопоставления значений показателей, отражающих достигнутый результат профессиональной служебной деятельности отдельных гражданских служащих, структурных подразделений территориального органа Росреестра и территориального органа Росреестра по завершении установленного отчетного периода. Отчетным периодом для оценки эффективности и результативности является квартал.

Определение эффективности и результативности производится путем суммирования количества баллов, присваиваемых за достижения установленных значений показателей эффективности и результативности.

Оценка деятельности территориальных органов Росреестра дается в значениях от 0 до 34 баллов:

- оценка «неудовлетворительно» присваивается за достижения менее 11 балла;
- оценка «удовлетворительно» присваивается за достижения от 12 до 22 балла;
- оценка «хорошо» присваивается за достижения от 23 до 34 баллов [22].

Важной проблемой в решении вопросов повышения эффективности государственного земельного надзора являются:

- нехватка профессиональных кадров (специалистов);
- низкий уровень оплаты (довольствия) служащих в органах;
- высокая загруженность работников текущей работой;
- текучесть кадров и необходимость постоянной их переподготовки.

В связи с этим необходимо, с одной стороны, добиваться снижения количества проводимых проверок по соблюдению требований земельного законодательства возможно за счет усиления профилактики нарушений обязательных требований, направленной на предупреждение возможного нарушения подконтрольными субъектами обязательных требований и снижения рисков причинения ущерба охраняемым законом ценностям, а, с другой стороны, за счет разъяснения подконтрольным субъектам обязательных требований при одновременной реализации мероприятий без взаимодействия с поднадзорными субъектами (административные обследования).

Так же не менее важным в деятельности государственного земельного надзора является показатель количества привлеченных лиц по составленным протоколам за нарушения земельного законодательства. Динамика привлечения виновных в нарушении земельного законодательства лиц к административной ответственности в стране за последние годы заметно растет. В 2019–2020 гг. этот показатель увеличился, в связи с а) незнанием законов; б) плохой осведомленностью о требованиях по оформлению земельных участков; в) низкой административной ответственностью; и г) недоработками самих органов земельного надзора.

Одним из показателей эффективного осуществления контрольно-надзорной функции Росреестра является устраняемость выявленных нарушений требований земельного законодательства. За 2019-2020 гг. этот показатель заметно возрос. Показатель исполняемости вынесенных предписаний об устранении нарушений земельного законодательства характеризует принятие государственным инспектором мер административного воздействия к нарушителям земельного законодательства, не устраняющим выявленные правонарушения. Такой показатель имеет особое значение, однако размер административного штрафа за неисполнение предписания составляет в настоящее время весьма малую величину от наносимого ущерба: для граждан он составляет от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; для должностных лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; для юридических лиц – от ста тысяч до двухсот тысяч рублей. Представляется необходимым более тесно увязывать размер штрафных санкций с уровнем наносимого ущерба и устанавливать ставки штрафов в зависимости от оборотов конкретных компаний (предприятий и организаций).

Существующий в настоящее время показатель полноты взыскания административных штрафов характеризует деятельность государственных инспекторов по достижению второй основной цели исполнения государственной функции по государственному земельному надзору – исполнение всех постановлений о назначении административных наказаний и полной уплате правонарушителем наложенных административных штрафов.

Показатель обоснованности вынесенных постановлений по делам об административных правонарушениях отражает качество рассмотрения дел об административных правонарушениях и правомерность выносимых решений по делам об административных правонарушениях. Высокие значения показателя свидетельствуют о том, что постановлений по делам об ад-

министративных правонарушениях вышестоящими должностными лицами и судом не отменяются.

При сравнительном анализе нарушений земельного законодательства с разбивкой по статьям КоАП РФ видно, что чаще всего инспекторы выявляют нарушения по статье 7.1 КоАП РФ, а именно, 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.

На втором месте по выявляемости находятся нарушения по статьям 25, 26, 42 ЗК РФ, где не возбуждается дело об административном правонарушении и не накладывается штраф.

Для дальнейшего повышения эффективности государственного земельного надзора представляется целесообразным принятие мер по ужесточению действующего земельного (природоохранного) законодательства РФ, более активное формирование так называемой «обратной связи» (от населения – к государственной службе земельного надзора), в том числе и горячих телефонных линий, а также официальное закрепление полномочий государственных земельных инспекторов в федеральном законодательстве – в «Земельном кодексе» Российской Федерации. Было бы также крайне полезным принятие в ближайшее время специального «Экологического кодекса» Российской Федерации. Вышеизложенные меры позволят не только сделать государственный земельный надзор более эффективным, повысить отдачу, но и усовершенствовать использование этой системы для решения других социально-экономических проблем.

Библиографический список

1. *Оськина И. Ю., Луну А. А.* Правовое регулирование земельных отношений. М.: Дело и сервис, 2014. 224 с.
2. *Шумакова Е. Ю.* К вопросу о соотношении земельного надзора и контроля // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2016. № 2. С. 69-74.
3. *Пархоменко И. В.* Проблемы государственного земельного надзора в Российской Федерации // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2014. № 2. С. 11-18.
4. Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 01.06.2019). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Российская Федерация. Законы. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Российская Федерация. Законы. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 15.04.2019). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Федеральный закон «Об исполнительном производстве» [Электронный ресурс]: Закон от 02.10.2007 N 229-ФЗ (ред. от 06.03.2019). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Приказ Министерства экономического развития России «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора» [Электронный ресурс]: от 20.07.2015 № 486 (ред. 15.02.2017). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

10. *Полежаев О. А.* Гражданско-правовое регулирование отношений по застройке участков. М.: Юстицинформ, 2018. 252 с.

11. *Галиновская Е. А.* Применение Земельного Законодательства: проблемы и решения. М.: Юриспруденция, 2012. 298 с.

12. *Галиновская Е. А.* Земельное правоотношение как социально-правовое явление. М.: Инфра-М, 2018. 272 с.

13. *Саперов С. А.* Правовое регулирование земельных и градостроительных отношений. Оборот и использование недвижимости. М.: Юрайт, 2021. 395 с.

14. *Аверьянова Н. Н.* Конституционно-правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2017. 264 с.

15. *Липски С. А.* Правовое регулирование отношений при проведении землеустройства. М.: КноРус, 2020. 196 с.

16. *Игнатьева И. А.* Использование земель и земельных участков с объектами электроэнергетики. Право и практика. М.: Проспект, 2021. 368 с.

17. *Буров М. П.* Экономика, строительство, землеустройство и землепользование: алгоритм конкретных действий. М.: Дашков и К, 2020. 841 с.

18. *Бутылкина Е. В.* Земельный надзор и контроль. Автореферат дисс. ... канд. юр. н-к. М.: МГЮУ, 2016. 27 с.

19. *Тюльпанов Ф. М.* Правовые вопросы осуществления государственного земельного контроля и надзора // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2015. № 4 (33). С. 55-59.

20. *Анисимов А. П., Рыженков А. Я.* Земельная функция современного государства. М.: Новый индекс, 2012. 192 с.

21. *Забугин Н. Н., Оганесян К. Т., Хлевная А. В.* Право (земельное): Учебное пособие. Краснодар: Кубанский ГАУ, 2015. 19 с.

22. Приказ Росреестра «Об оценке эффективности и результативности исполнения территориальными органами Росреестра полномочий по государственному контролю (надзору)» [Электронный ресурс]: от 30.12.2015 № П/693. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».