

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР КАК ЭЛЕМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Сегаев И.Н.¹, Поршакова А.Н.¹, Новикова Т.С.¹

¹ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет архитектуры и строительства», Пенза, Россия (440028, Пенза, ул. Титова, 28), e-mail: zigk@pguas.ru

В настоящее время проблема усиления государственного земельного надзора наиболее актуальна. Ослабление земельного надзора повлекло за собой рост числа земельных правонарушений (несоблюдение требований об охране земель, нерациональное использование либо не использование сельскохозяйственных земель и т.д.). Все это не могло не сказаться на качественном состоянии земель. Однако многие проблемы повышения эффективности земельного надзора и контроля как элемента УЗР остаются не разработанными и требуют более детального научного изучения. Поэтому актуальным является уточнение ряда теоретических и методических положений формирования организационно-правового и экономического механизмов земельного надзора, усовершенствования информационного обеспечения системы земельного надзора, учета стоимости предотвращенного ущерба и др.

Ключевые слова: государственный земельный надзор, земельные отношения, управление земельными ресурсами, органы исполнительной власти, госземинспектор, нарушения земельного законодательства, контроль, штраф.

THE STATE LAND SUPERVISION, AS THE CONTROL OF LAND RESOURCES

Segaev I.N.¹, Porshakova A.N.¹, Novikova T.S.¹

¹The Penza State University of Architecture and Construction, Penza, Russia (440028, Penza, Titovastreet, 28), e-mail: zigk@pguas.ru

At present, the problem of strengthening the state land supervision are the most relevant. The weakening of the land surveillance have led to an increase in the number of land offences (violation of requirements on protection of land, irrational usage of agricultural lands etc). All this could not affect the qualitative status of the land. However, many problems of increase of efficiency of land supervision and control, as part of ILA, are not developed and require a more detailed scientific study. Consequently, it is important to clarify a number of theoretical and methodological provisions of the formation of organizational-legal and economic mechanisms of land surveillance, improvement of the information support system of land supervision, accounting for the costs of avoided damage, etc.

Keywords: state land supervision, land tenure, land management, bodies of Executive power, the state land inspector, violations of the land legislation, control, fine.

Практически во всех субъектах Российской Федерации существует устойчивая тенденция ухудшения состояния земель: растет площадь деградированных земель, плодородие почвы снижается, земли выводятся из интенсивного оборота. Наблюдается ежегодный рост количества самовольной застройки и захвата земель.

Проблемы, возникшие в национальном землепользовании, вызваны как несовершенством государственной политики рационального использования земельных ресурсов страны и их охраны, так и несовершенством земельного законодательства. [2]

В связи с этим в последнее время в трудах отечественных ученых все больше внимания уделяется решению проблем управления земельными ресурсами на разных административно-территориальных уровнях, которым посвящены работы таких видных ученых и специалистов, как Д.Б. Аратский, Н.И. Бурмакина, А.А. Варламов, В.А. Вашанов,

В.В. Вершинин, С.Н. Волков, С.А. Гальченко, М.М. Демидова, Т.А. Емельянова, Н.В. Комов, Н.Г. Конокотин, В.В. Косинский, А.С. Косякин, П.Ф. Лойко, А.А. Мурашева, С.И. Носов, А.П. Огарков, А.Э. Сагайдак, А.В. Севостьянов, В.Н. Хлыстуна, Ю.А. Цыпкин, Д.А. Шаповалов и др. [3].

Материал и методы исследования

Государственный земельный надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных земельным законодательством, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также систематического наблюдения, анализа и прогнозирования состояния исполнения указанных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности [1].

Основной задачей государственного земельного надзора является обеспечение соблюдения гражданами, юридическими лицами и должностными лицами земельного законодательства, требований охраны и использования земель.

К действиям, нарушающим нормы земельного законодательства и предусматривающим ответственность для граждан, должностных лиц и юридических лиц в виде административного штрафа, относятся:

- самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности (статья 7.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ);
- уничтожение или повреждение межевых знаков границ земельных участков, а равно невыполнение обязанностей по сохранению указанных знаков (часть 1 статьи 7.2 КоАП РФ);
- самовольная уступка права пользования землёй, а равно самовольная мена земельного участка (статья 7.10 КоАП РФ);
- использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешённым использованием или неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение срока, установленного федеральным законом (в течение трёх лет), невыполнение или

несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (статья 8.8 КоАП РФ).

Наиболее массовым видом нарушений, выявляемых при проведении проверок соблюдения земельного законодательства гражданами, является использование земли, прилегающей к их домовладениям. Самовольно занятую территорию приспособляют под гаражи, складирование строительных материалов, делают подъездные пути, устраивают огороды и клумбы, устанавливают заборы. Между тем, указанные земли, как правило, относятся к землям общего пользования, находятся в государственной или муниципальной собственности и, соответственно такое действие попадает под ст. 7.1 КоАП РФ. Необходимо отметить, что выявление подобных нарушений нередко вызывает недовольство и возмущение граждан, т.к. по данной статье предусмотрено наказание в виде наложения административного штрафа и обязательного устранения административного правонарушения, тем самым понуждая нарушителя земельного законодательства, допустившего самовольное занятие земельного участка, либо к его освобождению, либо к оформлению правоустанавливающих документов на земельный участок.

Государственный земельный надзор осуществляется в форме плановых и внеплановых проверок, которые могут быть документальными и (или) выездными. В случае выявления в действиях проверяемых лиц нарушений требований земельного законодательства нарушителю выдаётся предписание об устранении нарушения земельного законодательства, а при возбуждении дела об административном правонарушении и отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу, виновные лица привлекаются к административной ответственности. Информация о контроле за использованием и охраной земель по Пензенской области представлена в табл. 1 [5].

В предписании об устранении нарушения земельного законодательства указывается: в чем именно состоит нарушение, меры по его устранению и сроки устранения. Срок выполнения предписания устанавливается исходя из обстоятельств выявленного нарушения и разумного срока для его устранения.

Таблица 1

Информация о контроле за использованием и охраной земель по Пензенской области
на 01.05.2014

№ п/п	Наименование мероприятий	2013 год	2014 год
1	2	3	4
1.	Проведено проверок соблюдения земельного законодательства (ед.)	5159	1791
2.	Выявлено нарушений земельного законодательства (ед.)	1442	583
3.	Привлечено нарушителей к ответственности	1387	556

	(ед.)		
--	-------	--	--

В течение пятнадцати дней с момента истечения срока устранения нарушения земельного законодательства, установленного предписанием, проводится внеплановая проверка исполнения ранее выданного предписания.

При устранении допущенного нарушения госземинспектором составляется акт проверки соблюдения земельного законодательства с приложением документов, подтверждающих устранение нарушения (например, правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов на землю). Доказательствами выполнения предписания могут служить и фототаблицы (например, при освобождении самовольно занятого земельного участка).

В случае невозможности устранения нарушения в установленный срок нарушитель заблаговременно (не позднее трёх дней до истечения срока исполнения предписания) направляет должностному лицу, выдавшему предписание, ходатайство о продлении срока устранения нарушения. К такому ходатайству прилагаются документы, подтверждающие принятие мер по устранению нарушения. Ходатайство о продлении срока исполнения предписания рассматривается главным инспектором (его заместителем) в течение суток после его поступления. По результатам рассмотрения ходатайства выносится определение об удовлетворении ходатайства и продлении срока исполнения предписания либо определение об отклонении ходатайства и оставлении срока устранения нарушения земельного законодательства без изменения [4].

В случае невыполнения предписания и непринятия никаких мер по устранению нарушения госземинспектор, проводящий проверку, помимо акта проверки, в котором фиксируются выявленные нарушения, составляет протокол об административном правонарушении по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ (невыполнение в установленный срок законного предписания должностного лица, осуществляющего государственный надзор). Кроме того, госземинспектором лицу, неустранившему нарушение, выдаётся новое предписание об устранении нарушения земельного законодательства, в котором определён новый срок для устранения. Контроль за исполнением предписаний осуществляется до полного устранения нарушения земельного законодательства, то есть количество выдаваемых предписаний по одному и тому же длящемуся нарушению законом не ограничено. Поэтому административное преследование злостных нарушителей требований земельного законодательства может длиться годами.

Дело об административном правонарушении, возбуждённое по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ, в течение трёх дней направляется по подведомственности для рассмотрения мировому судье. Мировой судья рассматривает данное дело в течение двух месяцев со дня

поступления к нему протокола и других материалов. По результатам рассмотрения мировым судьёй выносится постановление о назначении административного наказания либо постановление о прекращении производства по делу. Законодательством предусмотрена административная ответственность за совершение административного правонарушения, выразившегося в невыполнении в установленный срок законного предписания должностного лица, осуществляющего государственный надзор:

- для граждан – административный штраф в размере от 300 до 500 рублей;
- для должностных лиц – административный штраф в размере от 1000 до 2000 рублей или дисквалификация на срок до трёх лет;
- для юридических лиц – административный штраф в размере от 10000 до 20000 рублей.

Таким образом, выдача госземинспекторами предписаний об устранении нарушений земельного законодательства представляет собой действенный механизм, обеспечивающий достижение главной цели государственного земельного надзора – пресечение и устранение нарушений земельного законодательства, а также обязывающий и одновременно стимулирующий граждан, должностных лиц и юридических лиц осуществлять использование земельных участков в рамках действующего земельного законодательства.

Привлечение правонарушителей к административной ответственности является как мерой наказания виновных, так и мерой профилактики земельных правонарушений, пресечения их в дальнейшем и стимулом к ведению эффективного и рационального землепользования.

Устранение нарушений земельного законодательства способствует наведению порядка в землепользовании путем восстановления нарушенных прав землепользователей и качественных характеристик земельных участков.

Главная цель может быть также достигнута путем увеличения размеров административных штрафов и внесения изменений в КоАП РФ, тем самым данное действие будет способствовать снижению количества нарушений земельного законодательства и интенсификации использования земельных участков, что позволит повысить эффективность управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц.

Заключение

Мониторинг земель в целях выявления нарушений целевого и разрешенного использования земель должен являться ежегодным мероприятием, направленным на массовое выявление нарушений, наиболее распространенных на исследуемой территории, предупреждение нарушений, а также совершенствование системы управления земельными ресурсами, предусматривающей сохранение природных свойств и качества земли в процессе её использования. К сожалению, на сегодняшний день такой мониторинг осуществляется крайне редко и на относительно

небольшой территории.

В целях преодоления сложившейся практики необходимо разработать и утвердить Концепцию осуществления земельного надзора в Российской Федерации, в которой уточнить полномочия исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Кроме того, целесообразно внести изменения в нормативные правовые акты, регламентирующие земельные отношения, которые предусматривали бы установление размера административной ответственности в зависимости от площади и рыночной или кадастровой стоимости земельного участка, на котором совершено земельное правонарушение, а также возможность привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования.

Список литературы

1. Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. N 689 «О государственном земельном надзоре» [Электронный ресурс]/Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru>.
2. Киселева Н.А. Управление земельными ресурсами [Текст]: учеб. пособие. – Пенза: ПГУАС, 2012. – 140с.
3. Теория и методы управления земельными ресурсами в условиях многообразия форм собственности на землю [Текст]: Монография/ под науч. ред. А.А. Варламова; Государственный ун-т по землеустройству. – М., 2006. – 343с.
4. Теория и методология управления конкурентноспособностью бизнес-систем: Монография – («Научная мысль-Менеджмент») / Баронин С.А., Семеркова Л.Н. и др. М.: Инфра-М, 2014. – 329с.
5. Официальный сайт Росреестра РФ. – URL: <https://rosreestr.ru/wps/portal/> (01.06.2014).

Рецензенты:

Баронин С.А., д.э.н., профессор, преподаватель кафедры «Экспертиза и управление недвижимостью ПГУАС, г. Пенза.

Маслова И.И., д.и.н., профессор, преподаватель кафедры «Кадастр недвижимости и право» ПГУАС, г. Пенза.