

ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Акимова М.С.¹, Поршакова А.Н.¹, Новикова Т.С.¹, Котельников Г.А.¹

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

В настоящее время большое внимание уделяется государственному земельному надзору, что свидетельствует об актуальности данной темы. 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. К сожалению, на сегодняшний день такой мониторинг осуществляется крайне редко и на относительно небольшой территории. При проведении мероприятий по осуществлению государственного земельного надзора государственные земельные инспектора Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии не редко сталкиваются с рядом проблем и вопросов. Важной задачей, стоящей перед органами государственной власти, является повышение эффективности мер государственного регулирования. Для решения данной задачи часто требуется применение новых форм и методов работы, а также модернизация уже имеющихся.

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

THE LAND SUPERVISION AND EFFECTIVENESS IMPLEMENTATION

Akimova M.S.¹, Porshakova A.N.¹, Novikova T.S.¹, Kotelnikov G.A.¹

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

Currently, much attention is paid to the state land supervision, which testifies to the relevance of the topic. The land monitoring in order to detect violations of the target and permitted use of land should be an annual event aimed at mass violations, the most common in the study area, the prevention of violations. Unfortunately, to date, such monitoring is carried out very rarely and in a relatively small area. When carrying out activities aimed at implementation of the state land state land supervision inspector of the Directorate of the Federal service for state registration, cadastre and cartography do not rarely encounter a number of problems and issues. An important task for public authorities is to increase the effectiveness of state regulation. To solve this task often requires the use of new forms and methods of work, as well as upgrading existing ones.

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

Ни для кого не секрет, что земля и ее ресурсы являются главным богатством природы, основой жизнедеятельности и условием существования каждого из нас. История развития человечества неразрывно связана с борьбой за обладание землей. Земля имеет особую социальную ценность и значимость, прежде всего, как природный ресурс, как территория и как недвижимость, непрерывно воспроизводящая материальные блага и выполняющая ряд других жизненно важных функций. Она является необходимым материальным условием существования человека и всякого процесса производства.

Рациональное использование земельных участков, охрана земельных ресурсов, соблюдение установленных законом требований являются насущной проблемой нашей страны, подход к решению которой должен носить неоднозначный комплексный характер.

Материал и методы исследования

В настоящее время большое внимание уделяется государственному земельному надзору, что свидетельствует об актуальности данной темы.

Государственный контроль за использованием и охраной земель призван обеспечить исполнение земельного законодательства, соблюдение установленных требований, выполнение мероприятий по охране земель органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими лицами, их должностными лицами, а также гражданами. В современных условиях государственный контроль за рациональным использованием земель приобретает еще большее значение, чем раньше.

Полномочия по организации и осуществлению государственного земельного контроля возложены на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальные органы. Должностные лица и специалисты Росреестра и его территориальных органов осуществляют государственный земельный контроль в порядке, предусмотренном Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле».

При проведении мероприятий по осуществлению государственного земельного надзора государственные земельные инспектора Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее Управление) не редко сталкиваются с рядом проблем и вопросов.

Наиболее важным встает вопрос: «почему количество выявленных правонарушений с каждым годом увеличивается»? Одной из причин является то, что зачастую граждане не знают законов и плохо осведомлены об оформлении земельных участков. А также несовершенство земельного законодательства, которое в схожих ситуациях трактуется, как субъектами правонарушения, так и должностными лицами, уполномоченные на проведении проверки по контролю за соблюдением земельного законодательства, не однозначно (поразному).

Следующая проблема состоит во взаимоотношении между «проверяющим» и «проверяемым». При осуществлении выездной проверки многие граждане проявляют излишнее недоверие к инспекторам, даже когда убедятся в подлинности предъявляемых им документов. Часто бывает, что при проверке «проверяемые» не дают «проверяющему» провести замер их земельного участка или отказываются предъявить документы на землю и тому подобное. Такие действия граждан и представителей организаций уже незаконны и могут квалифицироваться как воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора).

Часто «проверяемые» после выявления правонарушения не согласны с вменяемым им

нарушением, так как они утверждают, что данный земельный участок уже был приобретен с нарушением, за которое они отвечать не должны. Нежелание лиц, привлекаемых к административной ответственности оплачивать налагаемый на них штраф, ведет часто к обжалованию действий Управления в суде.

Самое распространенное объяснение «проверяемого» о самовольном захвате земельного участка заключается в том, что «проверяемый» считал ничейным земельный участок, который он занял и не предполагал, что нарушает, чьи-то права. В этих ситуациях очень трудно донести до граждан то, что незнание закона не освобождает их от ответственности.

Важной задачей, стоящей перед органами государственной власти, является повышение эффективности мер государственного регулирования. Для решения данной задачи часто требуется применение новых форм и методов работы, а также модернизация уже имеющихся.

Для анализа и оценки эффективности государственного земельного надзора используются следующие показатели, в том числе в динамике (по полугодиям): выполнение утвержденного плана проведения плановых проверок (в процентах от общего количества запланированных проверок).

Анализируя статические показатели государственного земельного надзора, стоит отметить ежегодное увеличение проведенных проверок соблюдения земельного законодательства и количества выявленных нарушений. Показатели осуществления государственного земельного надзора представлены в таблице 1. [8]

Таблица 1

Показатели осуществления государственного земельного надзора по г. Пенза

Отчетный период	Проведено проверок (количество)	Выявлено нарушений земельного законодательства (количество)	Привлечено к административной ответственности (количество)
1	2	3	4
2012	476	137	77
2013	668	392	380
2014 (на 01.11.2014 г.)	765	581	539

С целью достижения высокой эффективности государственного земельного надзора в 2014 г. считаем необходимым не допустить снижения показателей деятельности госземнадзора, достигнутых в 2013 году, а также усилить меры по контролю за устранением выявленных нарушений земельного законодательства.

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. [7]

Серьезная проблема состоит в том, что устраняется только часть выявленных нарушений. Часто граждане (нарушители) предпочитают платить штраф каждые полгода по истечению срока исполнения предписания, чем исправлять допущенное нарушение. Ведь это проще и дешевле, чем платить арендную плату или налог. В связи с этим отметим, что система контроля в данном случае не работает, не выполняется функция стимулирования правомерного поведения.

Необходимо проведение мероприятий направленных на усиление ответственности за нарушения земельного законодательства путем увеличения размеров штрафов, налагаемых в административном порядке, а также необходима разработка механизма, стимулирующего освобождение самовольно занятого земельного участка или оформление на него прав

С помощью проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (№ 510495-6), то есть через повышение санкций, правительство планирует обеспечить соблюдение земельного законодательства собственникам и пользователями земельных участков. По данным Управления, в настоящее время штрафы за нарушение земельного законодательства назначаются всегда в минимальных пределах. Поэтому их необходимо увеличить, и сделать дифференцированными суммы штрафов, поставив их в зависимость от кадастровой стоимости земли. Вероятность того, что этот законопроект станет законом, очень велик. Новые штрафы вступят в силу с 1 марта 2015 г. [6]

Правительство предлагает уточнить состав правонарушения за самовольное занятие земельного участка. В настоящее время штраф взимается как за самовольное занятие земельного участка, так и за использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости — без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности. С принятием законопроекта состав изменится. Штрафовать будут за занятие и (или) использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных РФ прав на указанный участок. На размер штрафа будет также влиять целевое назначение участка. Если самовольно был занят участок, предназначенный для сельскохозяйственного производства, то штраф будет выше. [6]

Будут пересмотрены и размеры штрафа. Сейчас он составляет 500 – 1000 руб. для граждан, 1000 – 2000 руб. для должностных лиц и 10 000 – 20 000 руб. для юридических лиц (ст. 7.1 КоАП РФ).

Получается, что одинаковую ответственность несет лицо, занявшее участок в гектар, и лицо, занявшее всего пару соток.

Поэтому предлагается взимать штрафы в процентах от кадастровой стоимости земли – от 1 до 3%. А если кадастровая стоимость участка не определена, то в фиксированном размере: от 10 000 до 20 000 руб. для граждан и от 100 000 до 200 000 руб. для юридических лиц. [5]

При этом если самовольно занята только часть участка, то сумма штрафа будет рассчитываться пропорционально площади занятой части земельного участка.

Индивидуальные предприниматели будут платить штрафы в тех же размерах, что и юридические лица.[5]

Предложения по существенному повышению эффективности надзора.

1. Необходимо расширение штата сотрудников отдела, с целью эффективного проведения работы по государственному земельному надзору;
2. Увеличение полномочий муниципального контроля, в сфере соблюдения земельного законодательства, дабы значительный процент от всех поступивших заявлений на проведении проверок приходится на письма администрации г. Пензы, а также количество проверок соблюдения земельного законодательства. Для этого рекомендуется составлять ежегодные планы проведения проверок соблюдения земельного законодательства в отношении как юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, так и физических лиц, проводить внеплановые проверки при наличии оснований полагать, что имеется нарушение земельного законодательства.
3. Более тесное сотрудничество с УМВД России по г. Пензе, во избежание острых конфликтных ситуаций при проведении проверок в связи со спецификой социально-общественной позиции субъектов проверки.
4. Предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования и осуществления государственного земельного надзора. Внесение необходимых поправок в КоАП РФ в части увеличения сроков давности привлечения к административной ответственности. В течение двухмесячного срока правонарушитель находит способы не присутствовать при рассмотрении дела вследствие объективных причин. В результате по делам принимаются решения о прекращении дела в виду истечения сроков давности. Также необходимо конкретизировать понятие надлежащего уведомления.
5. Улучшение информационной базы доступа к сведениям, как объектов, так и

субъектов проверок по соблюдению земельного законодательства

6. Улучшение материально-технической базы, а именно: присутствие (наличие) персональных компьютеров, портативных принтеров и других средств информационных технологий, присутствие которых необходимо при выездных проверках, с целью сокращения времени проверки и совершенствования звеньев в бюрократической системе

7. Систематизация преемственной информации между ведомствами в сфере земельных отношений, с целью получения достоверной информации в кратчайшие сроки, что зачастую необходимо при отсутствии субъекта правонарушения (отказ, пребывание за территорией региона проверки, ввиду физиологических особенностей и состояния здоровья отдельно взятого субъекта).

8. Наличие расчетно-кассового аппарата по оплате административных штрафов в пределах каждого территориального отдела государственного земельного надзора.

Законопроектом № 510495-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части оптимизации административной ответственности за нарушение земельного законодательства)» от 06.05.2014 предполагается:

1. Широкое использование современных информационных технологий, в том числе высокотехнологических методов наблюдения – дистанционного зондирования земли.

2. Предусматривается процедура административного обследования. Данная процедура исследование земельного участка, так сказать в офисных условиях, на основании информации баз данных, архивных фондов, сведений мониторинга земель, документов землеустройства, информации, полученной дистанционными методами, в том числе космической съемкой.

3. В законопроекте детально прописываются полномочия земельных инспекторов. В настоящее время данные полномочия отражены только в постановлении Правительства о государственном земельном надзоре. Этого недостаточно, так как надзор связан с вопросами доступа на земельные участки, объекты недвижимости – речь идет о правах граждан и юридических лиц, а любые ограничения прав – это уровень закона. Необходимо закрепить полномочия госземинспекторов в законе – в Земельном кодексе.[5]

Заключение

Подводя итог вышеизложенному, делаем вывод, что эти предложения и меры позволят не только сделать земельный надзор эффективным, повысить отдачу, но и использовать эту систему для решения других проблем.

Также в заключении хотелось бы отметить о мероприятиях, направленных на повышение эффективности и качества осуществления государственного земельного надзора (контроля) Управления. Необходимо принять меры к увеличению внеплановых проверок,

горячих телефонных линий, изготовление информационных буклетов.

Список литературы

1. Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации [Текст]. – М.: Юридическая литература, 1993.
2. Российская Федерация. Законы. Земельный Кодекс Российской Федерации [Текст]. Принят 25.10.2001 г. № 136-ФЗ [Электронный ресурс]/Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru>.
3. Российская Федерация. Законы. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. [Текст]. Принят 30.12.2001 г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс]/Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru>.
4. 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>.
5. Законопроект № 510495-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части оптимизации административной ответственности за нарушение земельного законодательства)» от 06.05.2014 [Электронный ресурс]/Информационно-правовой портал «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://consultant.ru>.
6. Богачев М. Власти всерьез взяли за «земельных» правонарушителей // Экономика и жизнь. – URL: <http://www.eg-online.ru/article/246553/> (дата обращения: 01.11.2014).
7. Сегаев И.Н., Поршакова А.Н., Новикова Т.С. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР, КАК ЭЛЕМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 5; URL: www.science-education.ru/119-14644 (дата обращения: 01.11.2014).
8. Официальный сайт Росреестра РФ. – URL: <https://rosreestr.ru/wps/portal/> (дата обращения: 01.11.2014).

Рецензенты:

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

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