



ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО И КАДАСТРЫ

DOI: 10.22363/2312-797X-2017-12-3-226-236

ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ ВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) НА ПРИМЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

В.А. Синенко

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Использование человеком земельных ресурсов Российской Федерации для предоставления социально-финансовых аспектов жизнедеятельности представляет собой разновидность антропогенного воздействия на компонент природной среды — землю. Земля, являясь естественным природным объектом и естественным ресурсом в силу ст. 4 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», считается предметом охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и другого отрицательного воздействия хозяйственной и другой работы. Данные правительственного экологического прогноза показывают, что экологическое состояние земельных ресурсов, подвергающихся интенсивному антропогенному влиянию, имеет тенденцию к ухудшению. Проблемы улучшения экологического состояния территорий занимают важное место в современной общегосударственной земельной и экологической политике. Земля как предмет недвижимого имущества считается объектом защиты собственности от нарушений правового порядка применения земельного участка (нецелевое применение земельных участков), нарушений прав участников земельных взаимоотношений (самовольное занятие земель, уничтожение границ земельных зон, противозаконное распоряжение). Таким образом, правительственный земельный контроль за применением и охраной территории как природным объектом, земельным ресурсом и объектом недвижимого имущества должен осуществляться должностными лицами на муниципальном уровне.

Ключевые слова: надзор, земельный надзор, земельный контроль, кадастр, ответственность, нарушения, земельные споры, объекты недвижимости, земельные участки, суд, земельное законодательство

В Земельном кодексе Российской Федерации отдельно раскрываются понятия «государственный земельный надзор» и «муниципальный земельный контроль». Разделение данных понятий осуществлено по органам, осуществляющим государственную функцию, а также по целям и содержанию (объему полномочий, предоставленных уполномоченным органам) [6].

Согласно положениям статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации государственный земельный надзор это деятельность уполномоченных должностных лиц уполномоченных федеральных организаций исполнительной власти, которая направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридиче-

скими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства Российской Федерации [1].

При этом государственный земельный контроль осуществляется с помощью организации и выполнения проверок, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по подавлению и (либо) уничтожению результатов выявленных нарушений, и работа отмеченных уполномоченных организаций общегосударственной власти по систематическому надзору за осуществлением требований земельного законодательства, проведению анализа и моделированию состояния исполнения требований земельного законодательства при исполнении органами общегосударственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами своей деятельности.

В соответствии с п. 1 ст. 71 Земельного кодекса Российской Федерации специально уполномоченными государственными органами осуществляется государственный земельный контроль за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и применения земель организациями, вне зависимости от их организационно-правовых форм и форм собственности, их начальниками, официальными лицами, а также гражданами.

Также согласно ст. 72.1 Земельного кодекса Российской Федерации под общественным земельным контролем понимается деятельность граждан, общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления по принятию решений, предусмотренных Земельным кодексом Российской Федерации и затрагивающих права и законные интересы граждан, юридических лиц, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых данными органами актов и принимаемых ими решений.

Таким образом, государственный земельный контроль осуществляется соответствующими муниципальными органами в форме плановых и внеплановых проверок. Плановые проверки каждого земельного участка ведутся не больше 1-го раза в 2 года.

За нарушение земельного законодательства Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, проведению анализа и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства [2; 4].

В Российской Федерации государственное управление реализуется посредством наделения органов государственной власти определенными функциями, а именно контрольной и надзорной.

Контрольная и надзорная функции являются важнейшими среди прочих в системе функций государства, т.к. эффективное управление социальными группами и их деятельностью немислимо без надлежащего контроля и надзора [5].

Земельный контроль — система действий по обеспечению соблюдения земельного законодательства, в том числе рационального использования и охраны земель с учетом положений земельного законодательства Российской Федерации.

Предметом земельного контроля являются нормативные и правовые нормы, требования от субъектов земельных отношений в целях обеспечения как федеральными органами, так и органами субъектов Российской Федерации, юридическими и физическими лицами исполнения законодательства, соблюдение земельного правопорядка, а также обеспечения экологической безопасности граждан на всей территории Российской Федерации.

Вместе с этим земельный контроль используется как профилактическая мера, направленная прежде всего на предотвращение и пресечение земельных правонарушений; в-третьих, как экономическая категория, которая работает как инструмент, помогающий извлекать полезные свойства земельного участка для землепользователя и в целом для государства.

Основные полномочия по организации и осуществлению государственного земельного надзора возложены на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (далее — Росреестр) и ее территориальные органы [8].

Должностные лица Росреестра в рамках проведения государственного земельного надзора на всей территории Российской Федерации осуществляют контроль за соблюдением:

— требований земельного законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению;

— требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, использования земельных участков без документов, разрешающих в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, осуществление хозяйственной деятельности, самовольной уступки права пользования землей, а также самовольной мены земельными участками;

— требований о переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобретения земельных участков в собственность;

— требований земельного законодательства, которые связаны с обязательным использованием земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства, жилищного или иного строительства, в указанных целях (за исключением выполнения требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности);

— требований земельного законодательства органами местного самоуправления при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

— обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

— требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков;

— предписаний, выданных должностными лицами Росреестра и ее территориальных органов в пределах компетенции, по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений [8; 9].

На территории Российской Федерации государственный земельный надзор осуществляется в форме:

— проведения плановых и внеплановых проверок;

— систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства. А это подразумевает систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства осуществляется путем проведения административного обследования объектов земельных отношений, анализа правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, а также в иных формах, предусмотренных земельным законодательством Российской Федерации;

— принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений [8].

Должностные лица, которые уполномочены на осуществление государственного земельного надзора, имеют бланки документов с изображением Государственного герба Российской Федерации и служебное удостоверение, форма которого установлена приказом Росреестра от 28.11.2013 № П/487 «Об организации оформления и использования служебных удостоверений с жетоном должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, уполномоченных осуществлять государственный земельный надзор».

Осуществление государственного земельного надзора производится должностными лицами Росреестра и его территориальными органами в соответствии с постановлением Правительства РФ от 02.01.2015 г. № 1 «О государственном земельном надзоре».

Должностные лица Росреестра и его территориальных органов называются государственными инспекторами по охране и использованию земель (далее — Госинспектор).

В результате обнаружения признаков земельного правонарушения Госинспектору необходимо составить протокол об административном правонарушении. Далее выписывается предписание об устранении признаков земельного правонарушения, а затем все материалы передаются вышестоящему госинспектору для принятия решения о привлечении к административной ответственности виновных за совершение такого административного земельного правонарушения.

По результатам проверок должностными лицами, уполномоченными на осуществление земельного надзора, составляются акты проверки установленного образца.

Систематические наблюдения за соблюдением требований земельного законодательства проводятся с помощью проведения административного обследования объектов земельных отношений, анализа правовых актов, принятых органами

государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель и земельных участков, а также в иных формах, предусмотренных земельным законодательством.

Решения и действия (бездействие) должностных лиц органов государственного земельного надзора, осуществляющих плановые и внеплановые проверки, могут быть обжалованы в административном либо судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации [7].

На территории Московской области в результате анализа и изучения деятельности государственных инспекторов по использованию и охране земель Управления Росреестра по Московской области выявлена динамика по количеству проведенных проверок, количеству выявленных нарушений, количеству привлечений к административной ответственности. Такие данные представлены в табл. 1.

Таблица 1

Динамика деятельности государственных инспекторов по использованию и охране земель Управления Росреестра по Московской области

Показатели	Год		
	2013	2014	2015
Количество проведенных проверок	6 602	7 415	6 920
Количество выявленных нарушений	4 918	3 922	4 090
Количество привлечений к административной ответственности	4 254	3 250	3 331

Результатом такой деятельности Управления Росреестра по Московской области является сумма добровольно уплаченных штрафов, которая представлена на рис. 1.

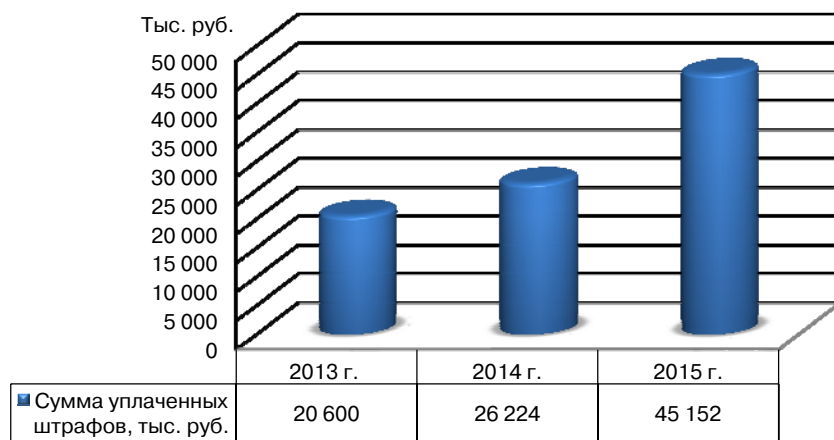


Рис. 1. Сумма добровольно уплаченных штрафов за земельные правонарушения на территории Московской области

Все нарушения в результате использования земельных участков без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю (ст. 7.1 КоАП РФ), в результате самовольного занятия земли и в использовании земельных участков не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием или

неиспользованием земельных участков для жилищного или иного строительства (ст. 8.8 КоАП РФ), в дальнейшем влекут за собой вред имуществу государства, муниципалитетов, юридических лиц и граждан [2].

Так с учетом ст. 7.1 КоАП РФ выявлено нарушений:

в 2015 г. — 1603, при этом в 2014 г. — 1418.

По ст. 8.8 КоАП РФ выявлено нарушений:

в 2015 г. — 1203, при этом в 2014 г. — 1357 [8].

В данной статье автором анализируются основные направления и задачи ведения государственного земельного надзора на примере Московской области, в частности Истринского района.

В результате анализа деятельности Росреестра и его территориальных органов, в том числе на территории Истринского района Московской области, были выявлены административные нарушения в сфере государственного земельного надзора за 2014—2016 гг. Указанные нарушения представлены в табл. 2 и на рис. 2.

Таблица 2

Административные нарушения в сфере государственного земельного надзора в Истринском муниципальном районе Московской области за 2014—2016 гг.

Виды правонарушений	2014 г.	2015 г.	2016 г.	Абс. изменение	Темп прироста, %
Самовольное занятие земельных участков, использование их без правоустанавливающих документов и документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности	3	4	7	4	133,3
Нарушение порядка переоформления права постоянного (бессрочного) пользования	—	—	—	—	—
Невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению	—	—	—	—	—
Использование земель не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием	2	—	5	3	150,0
Неиспользование земельных участков	—	—	—	—	—
Иные нарушения земельного законодательства	—	—	—	—	—
Итого	5	4	12	7	140,0

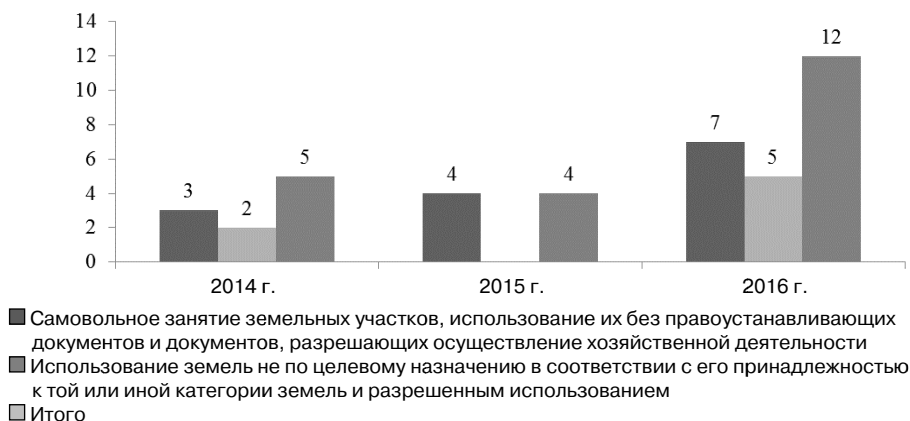


Рис. 2. Административные нарушения в сфере государственного земельного надзора в Истринском муниципальном районе Московской области за 2014—2016 гг.

В результате контрольных мероприятий, проведенных за 2014—2016 гг. в Истринском районе Московской области, выявлено два вида нарушений. Самым распространенным видом нарушения является самовольное занятие земельных участков, использование их без правоустанавливающих документов и документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности. Согласно положениям ст. 7.1 КоАП РФ под самовольным занятием земель следует понимать пользование чужим земельным участком при отсутствии воли собственника этого участка [2]. При использовании земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю виновное лицо имеет либо имело некие правоудостоверяющие или правоустанавливающие документы, не соответствующие требованиям законодательства Российской Федерации.

Показатель нарушения как самовольное занятие земель увеличился с 2014 г. по 2016 г. на 133,3%.

К административной ответственности за указанное нарушение привлечено 7 граждан, организаций и должностных лиц. Вместе с этим, в 2015 г. за указанное нарушение привлечено 4 граждан, организаций и должностных лиц, в 2014 г. — 3.

Анализируя выявленные правонарушения против порядка управления, в силу ч. 25 ст. 19.5 КоАП РФ преобладающим правонарушением является невыполнение в установленный срок законного предписания об устранении нарушения земельного законодательства. Указанные показатели представлены в табл. 3.

Таблица 3

Статистика административных правонарушений в системе земельных отношений в Истринском муниципальном районе Московской области за 2014—2016 гг.

Виды правонарушений	2014 г.	2015 г.	2016 г.	Абс. изменение	Темп прироста, %
Неуплата административного штрафа в срок	3	2	3	0	0,0
Невыполнение предписаний госземинспектора	4	8	12	8	200,0
Неповиновение требованию госземинспектора или воспрепятствование осуществлению им служебных обязанностей	1	—	1	0	0,0

Так, по итогам 2014—2016 гг. основным правонарушением против порядка управления является невыполнение предписаний Госземинспектора. За данное нарушение к административной ответственности привлечено (рис. 3):

4 граждан, организаций и должностных лиц в 2014 г.;

8 граждан, организаций и должностных лиц в 2015 г.;

12 граждан, организаций и должностных лиц в 2016 г.

Количество данных нарушений в 2016 г. увеличилось на 200% по сравнению с данным показателем за 2014 г.

Показатель исполняемости вынесенных предписаний об устранении нарушений земельного законодательства характеризует принятие государственными земельными инспекторами мер административного воздействия к нарушителям земельного законодательства Российской Федерации, не устраняющим выявленные правонарушения.

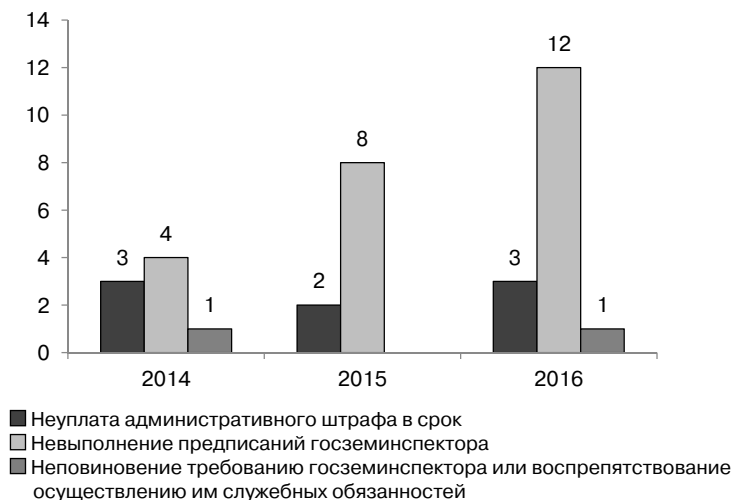


Рис. 3. Статистика административных правонарушений в системе земельных отношений в Истринском муниципальном районе Московской области за 2014—2016 гг.

Для целей устранения нарушений земельного законодательства государственные инспекторы по использованию и охране земель уполномочены выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений и в дальнейшем контролировать исполнение таких предписаний. В случае выявления неисполнения предписания и неустранения нарушения возбуждается дело об административном правонарушении в силу ч. 25 ст. 19.5 КоАП РФ (невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор).

За последние годы число нарушений в сфере земельных отношений возросло. Это связано с тем, что чаще всего граждане и различные организации уже используют земельные участки, не оформив на них в установленном порядке правоустанавливающие документы.

Основной причиной увеличения данных правонарушений является неприменение действенных мер к нарушителям, материалы по результатам проверок в редких случаях передавались в органы прокуратуры для возбуждения уголовного дела по ст. 199 Уголовного кодекса РФ (уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с организации).

Соотношение количества наложенных административных штрафов на граждан, юридических лиц и должностных лиц за 2016 г. представлено в табл. 4.

Таблица 4

Соотношение административных штрафов по субъектам административной ответственности в Истринском районе Московской области за 2016 г.

Категории правонарушителей	2014 г.	2015 г.	2016 г.	Абс. изменение
Граждане	25	27	30	5
Юридические лица	—	—	—	—
Должностные лица	75	73	70	-5
Итого	100	100	100	—

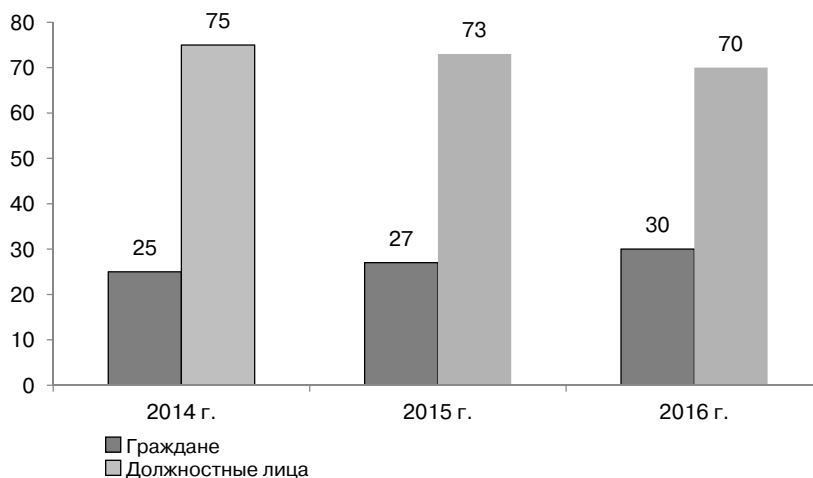


Рис. 4. Соотношение административных штрафов по субъектам административной ответственности в Истринском районе Московской области за 2016 г.

Соотношение административных штрафов по субъектам административной ответственности в Истринском районе Московской области за 2016 г. в графической форме представлено на рис. 4.

Максимальная доля от общей суммы наложенных штрафов (от 70 до 75%) приходится на должностных лиц.

Также большой процент нарушителей (от 25 до 30%) приходится на граждан по причине того, что уровень правовой грамотности в стране в настоящее время остается очень низким.

Управлением Росреестра по Московской области проводится анализ актов органов местного самоуправления Московской области в отношении земельных правоотношений для усиления проведения земельного надзора на территории соответствующего субъекта. Так, в 2015 г. в рамках осуществления земельного надзора проверено 3128 актов органов местного самоуправления [8].

Также Управлением Росреестра по Московской области осуществляется постоянное взаимодействие с органами муниципального контроля по вопросам соблюдения земельного законодательства Российской Федерации владельцами земельных участков. В целях повышения эффективности и результативности данного взаимодействия были проведены занятия, в рамках которых муниципальным инспекторам разъяснены все аспекты проведения проверок, а также документы, которые необходимо составлять при их проведении.

В адрес Управления Росреестра по Московской области по состоянию на конец декабря 2015 г. поступило около 830 материалов проверок муниципального земельного контроля, в ходе проведения которых были выявлены нарушения земельного законодательства [8]. По результату проведенных проверок приложенные материалы и документы в установленном порядке были рассмотрены.

В том числе в территориальных отделах Росреестра с органами муниципального земельного контроля были проведены обучающие семинары, а также ведется постоянная консультативная работа.

Управление Росреестра по Московской области также принимает участие в семинарах-совещаниях, которые проводит Министерством имущественных отношений Московской области с участием органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный земельный контроль.

На территории Московской области активным участником указанной работы является Центр общественного мониторинга Общероссийского общественного движения «Народный фронт „За Россию“», выступающий по проблемам экологии и защиты леса.

Таким образом, современное российское административное законодательство не содержит легального определения административной ответственности за земельные правонарушения, а сводит административную ответственность к реакции государства на совершившего правонарушение выражающейся в применении мер административного воздействия. Закрепляются лишь некоторые виды административной ответственности за земельные правонарушения, классификация которых зависит от субъектов, совершивших правонарушение.

© В.А. Сinenko, 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136 // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
- [2] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195 // Рос.газ. 2001. 31 декабря.
- [3] Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный Закон от 13.06.1996 № 63 (ред. от 06.07.2016) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
- [4] Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 (ред. от 12.03.2016) // СЗ РФ. 2015. № 2. Ст. 514.
- [5] *Каблуков Н.И.* Государственное и муниципальное управление. Общий курс. М.: АлРус, 2012. С. 28.
- [6] *Орешкин А.П.* Система государственного и муниципального управления: учебное пособие. М.: ИДЕЛЬ, 2014. С. 157.
- [7] *Пертли И.Р., Сinenko В.А.* Урегулирование споров по земельному налогу. Досудебный порядок // Бюллетень науки и практики. 2017. № 2.
- [8] *Сinenko В.А.* Основные направления деятельности при ведении государственного земельного надзора на территории Московской области // Бюллетень науки и практики. 2017. № 7.
- [9] URL: <http://www.rosreestr.ru/> OFFICIAL WEBSITE Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography Rosreestr.

Сведения об авторах:

Сinenko Виктория Александровна — ассистент Агроинженерного департамента Аграрно-технологического института Российского университета дружбы народов; *e-mail:* sinenko.va@yandex.ru.

DOI: 10.22363/2312-797X-2017-12-3-226-236

MAIN OBJECTIVES OF STATE LAND CONTROL (OVERSIGHT) MANAGEMENT ON THE EXAMPLE OF LAND PLOTS OF MOSCOW REGION

V.A. Sinenko

RUDN University (Peoples' Friendship University of Russia)
Miklukho-Maklaya st., 6, Moscow, Russia, 117198

Abstract. Human use of the land resources of the Russian Federation for the provision of social and financial aspects of life activity is a kind of anthropogenic impact on the component of the natural environment — land. The earth, being a natural object and a natural resource by virtue of Art. 4 of the Federal Law from 10.01.2002 No. 7-FZ “On Environmental Protection” is considered the subject of environmental protection from pollution, depletion, degradation, spoilage, destruction and other negative effects of economic and other work. The data of the governmental ecological forecast show that the ecological state of land resources undergoing intensive anthropogenic influence tends to deteriorate. Problems of improving the ecological status of territories occupy an important place in modern state-wide land and environmental policies. The land as an object of immovable property is considered to be an object of protection of property from violations of the legal procedure for the use of land (non-targeted use of land), violations of the rights of participants in land relations (unauthorized occupation of lands, destruction of land boundaries, illegal disposal). Thus, government land control over the use and protection of the territory as a natural object, land resource and real property should be carried out by officials at the municipal level.

Key words: supervision, land surveillance, land control, cadastre, liability, violations, land disputes, real estate, land, court, land legislation

REFERENCES

- [1] The Land Code of the Russian Federation: Federal Law No. 136 of October 25, 2001. *SZ RF*. 2001. No. 44. Art. 4147.
- [2] Code of the Russian Federation on Administrative Offenses: Federal Law No. 195 of December 30, 2001. *Ros. gaz.* 2001. December 31.
- [3] The Criminal Code of the Russian Federation: Federal Law No. 63 of June 13, 1996 (as amended on 06/07/2016). *SZ RF*. 1996. No. 25. Art. 2954.
- [4] On approval of the Regulations on State Land Supervision: Resolution of the Government of the Russian Federation No. 1 of 02.01.2015 (as amended on 12.03.2016). *SZ RF*. 2015. No. 2. Art. 514.
- [5] Kablukov, N.I. *State and municipal management. General course*. Moscow: AlRus, 2012. P. 28.
- [6] Oreshkin A.P. *System of state and municipal management: textbook*. Moscow: IDEL, 2014. P. 157.
- [7] Pertti I.R., Sinenko V.A. Settlement of disputes on land tax. Pre-trial order. *Bulletin of science and practice*. 2017. № 2.
- [8] Sinenko V.A. The main activities in the conduct of state land surveillance in the territory of the Moscow region. *Bulletin of science and practice*. 2017. No. 7.
- [9] URL: <http://www.rosreestr.ru/> OFFICIAL WEBSITE Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography Rosreestr.