

К ВОПРОСУ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ И ПОДХОДОВ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА

Сергей Сергеевич Викин

Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I

В процессе анализа законодательства и статистической информации, касающихся государственного земельного надзора на территории РФ за период 2005-2015 гг., выявлен ряд проблем, снижающих эффективность проведения государственного земельного надзора. За исследуемый период наблюдается снижение практически всех контрольно-надзорных показателей. Число государственных инспекторов с 2010 по 2015 г. уменьшилось почти на 25%, в связи с чем заметно меньше стало проверок соблюдения земельного законодательства. Развитие земельного законодательства и стремление государства к снижению административного давления на бизнес (юридических лиц и предпринимателей) привели к значительному сокращению такого показателя, как площадь земельных участков, подвергшихся проверке на предмет их неиспользования или ненадлежащего использования (с 80 018,52 тыс. га в 2005 г. до 4742,9 тыс. га в 2015 г.). Количество правонарушений за анализируемый период выросло более чем в 2 раза при сокращении числа устраненных правонарушений (в среднем устранялось всего лишь 46% правонарушений), при этом нагрузка на инспекторов по количеству проверок увеличилась более чем в 2 раза при снижении площади проверок практически в 14 раз. Показано, что применение риск-ориентированного подхода в области государственного земельного надзора с целью повышения эффективности расходования ресурсов недопустимо во избежание дальнейшего роста количества правонарушений. Проведенный анализ практики государственного земельного надзора позволил сформулировать основные пути его совершенствования, а именно: планирование проверок, обоснование штата инспекторов, введение прогрессирующей системы штрафов и применение процедуры изъятия земельного участка в случае неустранения правонарушения. **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** государственный земельный надзор, повышение эффективности, устранение правонарушений, административный штраф, изъятие земельного участка.

REVISITED IMPROVEMENT OF PROCEDURES AND APPROACHES FOR CONDUCTING STATE LAND SUPERVISION

Sergey S. Vikin

Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great

In the process of analysis of legislation and statistical information concerning state land supervision in Russia as of from 2005 to 2015 the author revealed a range of issues that reduce the effectiveness of the state land supervision. Over the period of study there has been observed a decrease in almost all supervisory indicators, in particular the number of state inspectors from 2010 till 2015 reduced by almost 25%, causing a decrease in the number of checks on compliance with the regulations relating to land legislation. The development of land legislation and the state pursuit of reduction of administrative burden on business (legal entities and private entrepreneurs) resulted in a significant decrease in such indicators as land plots which underwent a thorough checking with a view to non-use or improper use (decrease from 80018.52 thousand hectares in 2005 to 4742.9 thousand hectares in 2015). Over the same period the number of offenses increased more than twofold with concurrent reduction in the number of rectified breaches (on average there were rectified only 46% of breaches), and along with this the workload of inspectors in terms of the number of inspections increased more than twofold with concurrent by almost 14 times reduction in such indicator as the area of inspections. The author underlines that it is inadmissible to apply risk-based approach in the sphere of state land supervision for the purpose of enhancement of use of resources efficiency for the avoidance of further growth in the number of offenses. The analysis of the practice of state land supervision allowed formulating the main ways of improving the procedure of conducting state land supervision, namely: planning of inspections, substantiation of inspectors' staff, implementation of a progressive penalty scheme, application of a procedure land withdrawal if the breach remains unrectified. **KEY WORDS:** state land supervision, enhancement of efficiency, rectification of breaches, administrative fine, withdrawal of land.

Государственная политика Российской Федерации по управлению земельным фондом, направленная на создание и совершенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений, осуществляется исходя из определения земельных участков как особых объектов природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности и одновременно как недвижимого имущества с особым правовым режимом [11].

В качестве одного из основных направлений государственной политики по управлению земельным фондом определено совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, которое предусматривает:

- уточнение полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- установление возможности привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования;
- повышение ответственности за неиспользование или ненадлежащее использование земельных участков, в том числе в части установления размера административного штрафа в зависимости от площади и кадастровой стоимости земельного участка, на котором допущено земельное правонарушение [4].

За последнее время контрольно-надзорные функции в области земельных отношений претерпели значительные законодательные изменения.

С 2002 по 2016 г. Правительством РФ в области государственного земельного контроля (надзора) были приняты 3 нормативно-правовых акта: Постановление Правительства РФ от 19.11.2002 № 833 «О государственном земельном контроле» [7], Постановление Правительства РФ от 15.11.2006 № 689 «О государственном земельном надзоре» [8] и Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» [5], которое действует в настоящее время.

Показатели деятельности Росреестра [10]

Наименование показателя	Годы										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Количество инспекторов, чел.	4078	4368	4196	4028	4178	4638	4547	4259	3951	3835	3452
Количество проверок, шт.	140205	164797	219053	275540	276503	272578	315248	349354	342786	335057	273589
Площадь проверок, тыс. га	80018,52	55117,95	8336	36070,62	33818,3	11787,7	16028	9738,7	26435,5	4449,3	4742,9
Количество нарушений, шт.	64029	62705	86861	100316	97132	99256	137751	162081	177957	187600	147764
Устранено нарушений, шт.	42133	35121	44022	52921	47798	41743	50975	60667	68059	68964	60338
Нагрузка, проверок / инспектора, шт./чел.	34,4	37,7	52,2	68,4	66,2	58,8	69,3	82,0	86,8	87,4	79,3
Нагрузка, площадь / инспектора, тыс. га/чел.	19,6	12,6	2,0	9,0	8,1	2,5	3,5	2,3	6,7	1,2	1,4
Устраняемость нарушений, %	65,8	56,0	50,7	52,8	49,2	42,1	37,0	37,4	38,2	36,8	40,8

Понятие «государственный земельный надзор» сменило понятие «государственный земельный контроль», существенно повышены штрафы за несоблюдение земельного законодательства, отменен производственный контроль, появилась новая форма проверки – «административное обследование объектов земельных отношений». Однако добиться повышения эффективности данной функции управления земельным фондом пока не удается [1].

По нашему мнению, анализ деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр) в области осуществления государственного земельного контроля (надзора) за период с 2005 по 2015 г. позволяет сделать определенные выводы и определить пути повышения эффективности данной функции (см. табл.).

Как следует из данных, приведенных в таблице, количество государственных инспекторов за исследуемый период менялось каждый год. Наибольшее количество инспекторов было в 2010 г. (4638 чел.), и начиная с этого года их число постоянно снижалось. На 2015 г. число инспекторов составило 3452 человека, что почти на 25% меньше, чем в 2010 г.

Динамика проверок соблюдения земельного законодательства с 2005 по 2012 г. показывает стабильный рост практически в 2,5 раза. С 2012 г. количество проверок постепенно снижается, и в 2015 г. их число возвращается к уровню 2008-2010 гг. (рис. 1).

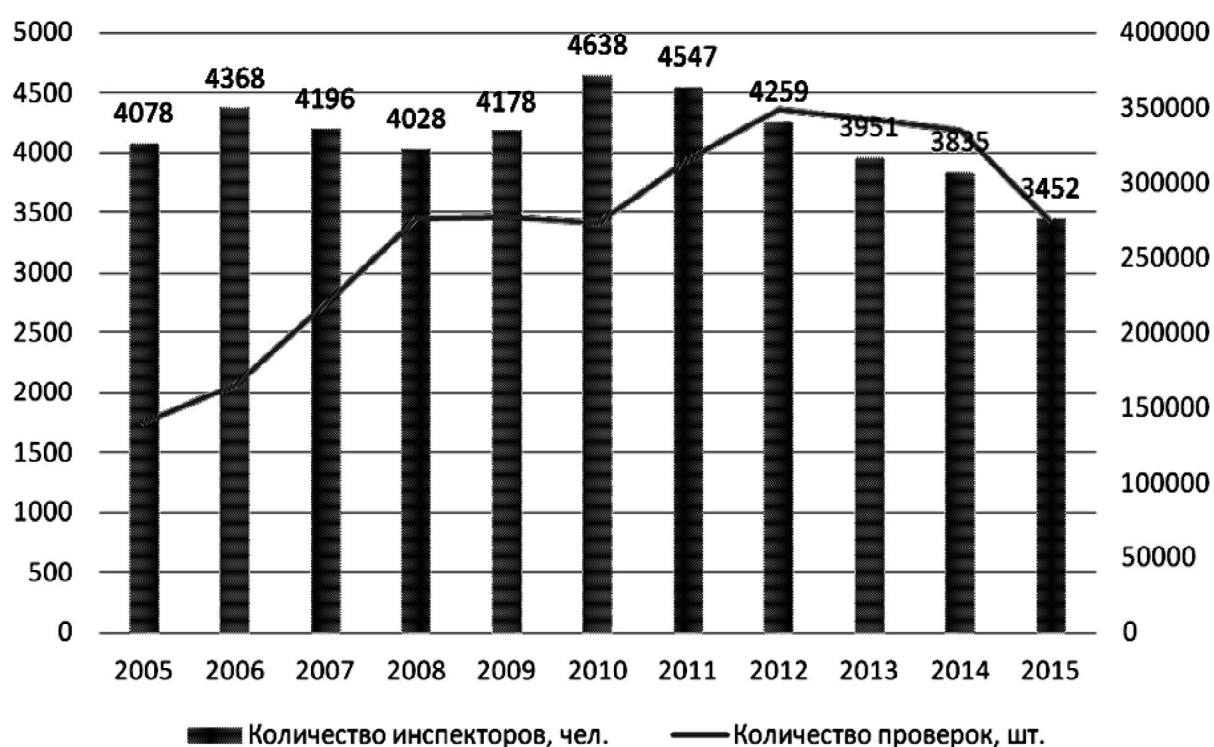


Рис. 1. Динамика штата инспекторов и проверок соблюдения земельного законодательства

Площадь проводимых проверок соблюдения земельного законодательства сильно различается по годам и не имеет связи с количеством проверок. В 2005 г., несмотря на небольшое количество проверок (140 205 шт.), была проверена максимальная площадь – 80 018,52 тыс. га. Минимальные значения площади проверок отмечены в 2014 и 2015 гг. – соответственно 4449,3 и 4742,9 тыс. га (рис. 2).

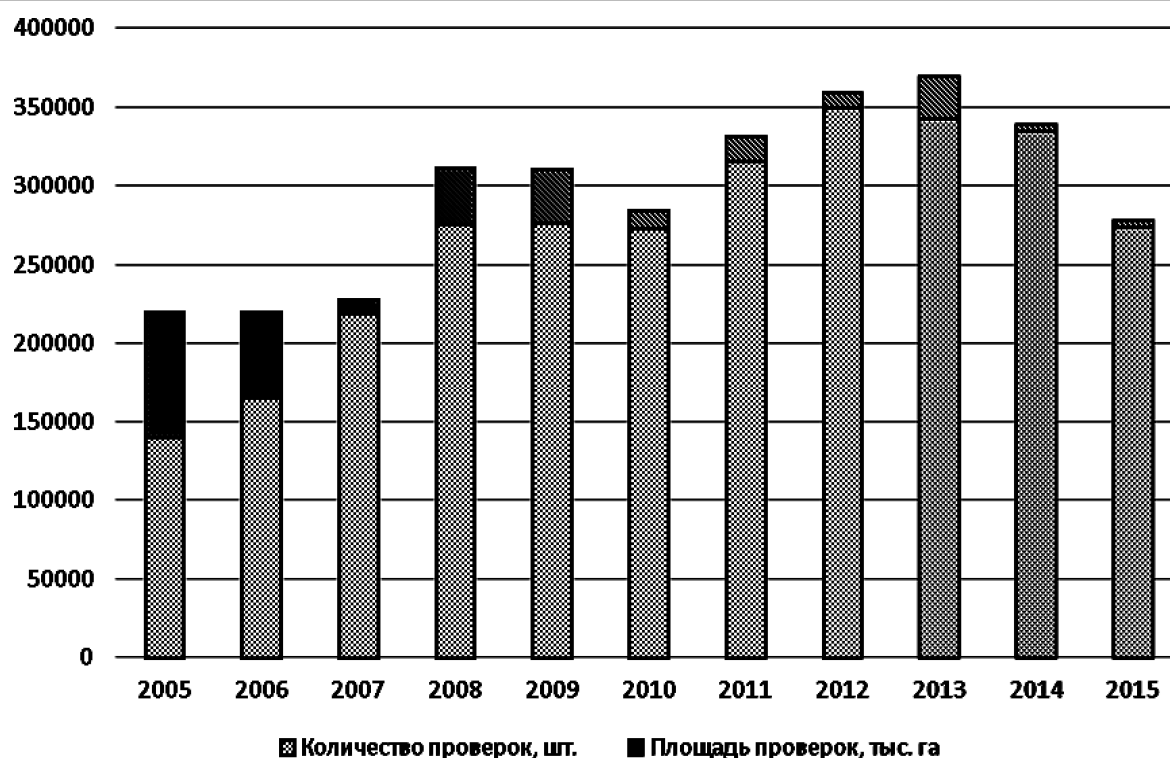


Рис. 2. Динамика количества проводимых проверок и их площади

Резкое снижение площади проводимых проверок с 2010 г. связано с принятием Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [9], в соответствии с которым были внесены существенные изменения в организацию планирования государственного земельного надзора. В частности, законодательно установлено, что плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года, а ежегодные плановые проверки необходимо согласовывать с органами прокуратуры.

Данные нововведения существенно усложнили процесс планирования проверок и возможность оперативного реагирования на обращения и заявления граждан (в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц), а также проверку информации, поступающей от органов государственной власти, органов местного самоуправления и средств массовой информации [2].

Принятие Федерального закона № 246-ФЗ [6] не исключает возможности применения риск-ориентированного подхода к государственному земельному надзору с 01 января 2018 г.

Основным направлением риск-ориентированного подхода является внедрение дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения субъектами хозяйственной деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, который позволит существенно повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов.

Введение дифференцированного подхода должно сопровождаться сокращением количества подконтрольных субъектов и отказом от всеобъемлющего контроля, при котором контрольным мероприятиям подлежат все субъекты.

По нашему мнению, применение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорных функций в области земельных отношений недопустимо.

Проведенный анализ количества выявленных нарушений в области земельного законодательства позволяет сделать вывод о стабильном росте этого показателя.

С 2005 по 2015 г. число выявленных нарушений выросло более чем в 2 раза, что позволяет предположить, что эффективность государственного земельного надзора существенно выросла (рис. 3).

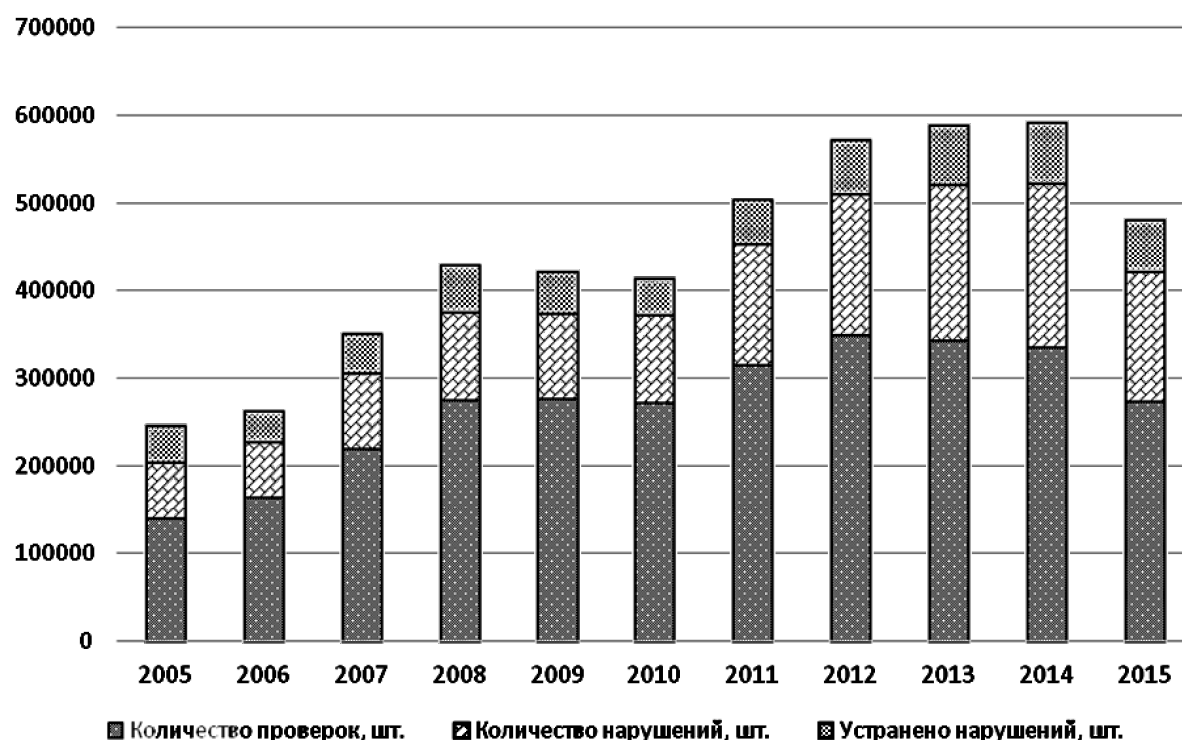


Рис. 3. Динамика выявленных нарушений и их устранение

Однако с учетом сокращения штата инспекторов, уменьшения количества и площади проводимых проверок очевиден рост правонарушений всеми субъектами земельных правоотношений.

Особое внимание хотелось обратить на количество устраненных нарушений, которое находится на крайне низком уровне.

За исследуемый период в среднем устранение правонарушений составляет 46%, при этом отмечены значительные колебания этого показателя: от 65,8% в 2005 г. до 37% в 2011 г.

Имеет место неустранение нарушений в оговоренные сроки, что обусловлено проблемой привлечения правонарушителей к административной ответственности по ст. 19.5 КоАП РФ [3] «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, предписания, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль». Как показала судебная практика, к данному виду правонарушений может применяться ч. 1 либо ч. 25, 26 ст. 19.5 КоАП РФ, которые существенно различаются размером штрафных санкций.

Согласно ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ «невыполнение в установленный срок законного предписания» влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 300 до 500 руб.; на должностных лиц – от 1 тыс. до 2 тыс. руб. или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц – от 10 до 20 тыс. руб.

Согласно ч. 25 ст. 19.5 КоАП РФ, «невыполнение в установленный срок предписаний федеральных органов, осуществляющих государственный земельный надзор», влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 10 до 20 тыс. руб.; на должностных лиц – от 30 тыс. до 50 тыс. руб. или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц – от 100 до 200 тыс. руб.

Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 25 ст. 19.5 КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 30 тыс. до 50 тыс. руб.; на должностных лиц – от 70 до 100 тыс. руб. или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц – от 200 до 300 тыс. руб.

Во избежание длительных судебных разбирательств необходимо четкое разъяснение случаев применения частей ст. 19.5 КоАП РФ.

По нашему мнению, игнорирование законного предписания должностного лица за любое правонарушение является отягчающим обстоятельством, которое должно наказываться наложением административного штрафа в 2-кратном размере от исходного правонарушения с предупреждением о последующем изъятии земельного участка.

Проведенный анализ деятельности Росреестра в области государственного земельного контроля (надзора) за период с 2005 по 2015 г. (рис. 4) показал, что нагрузка на инспекторов по количеству проводимых проверок стабильно растет – с 34,4 в 2005 году до 79,3 в 2015 г. (более чем в 2 раза). Однако нагрузка на инспекторов по проверяемой площади земельных участков существенно снижается с 19,6 тыс. га в 2005 году до 1,4 тыс. га в 2015 г. (в 14 раз).

Данная тенденция совершенно непонятна в связи с внедрением административного обследования объектов земельных отношений, которое осуществляется с применением дистанционного зондирования, что должно значительно увеличить площади проверок.

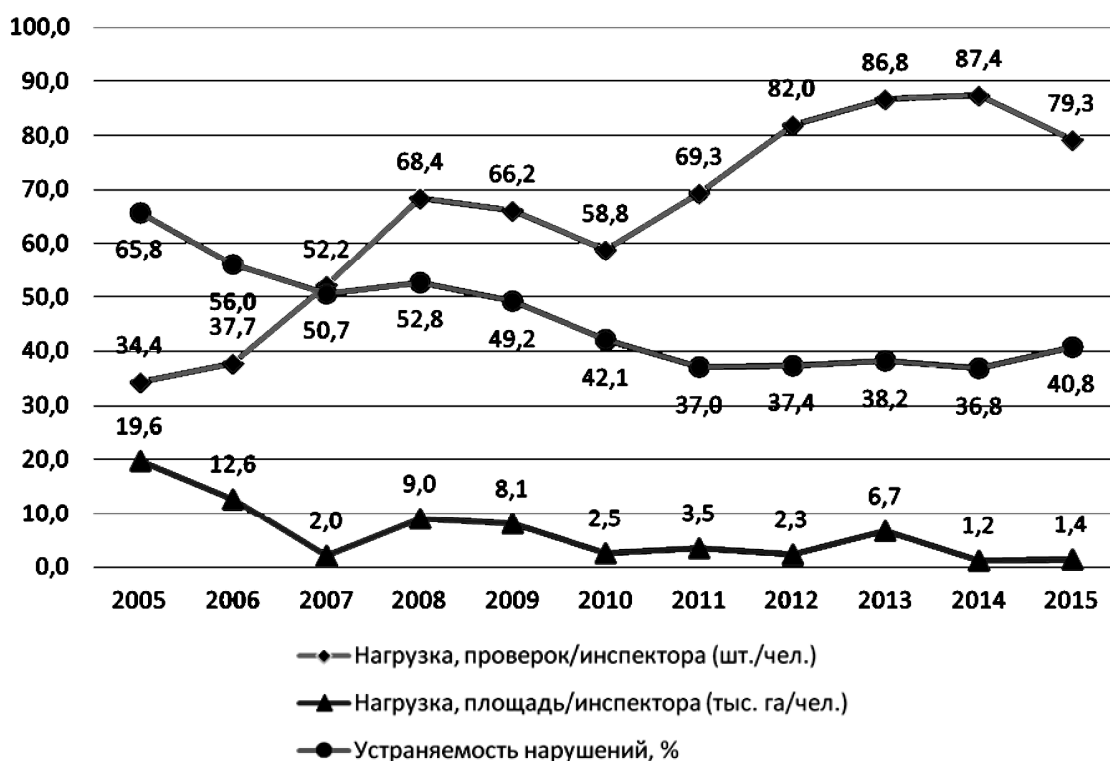


Рис. 4. Динамика нагрузки на инспекторов земельного надзора

Таким образом, несмотря на существенные законодательные изменения в области государственного земельного надзора остается множество нерешенных задач в области планирования плановых проверок, обоснования штата государственных инспекторов, взаимодействия между органами, осуществляющими контрольно-надзорные функции. Также требует совершенствования система административных штрафов и процедура принудительного изъятия земельного участка [12].

Библиографический список

1. Ершова Н.В. Проблемы эффективного использования муниципальных земель / Н.В. Ершова // Актуальные проблемы землеустройства и кадастров на современном этапе : матер. III Междунар. науч.-практ. конф. ; под ред. Т.И. Хаметова. – Пенза : ПГУАС, 2016. – С. 67-70.
2. Земельный контроль : учебное пособие для вузов / Е.Ю. Колбнева, С.С. Викин, А.А. Харитонов, Н.В. Ершова, Е.В. Панин. – Воронеж : ФГБОУ ВО Воронежский ГАУ, 2016. – 199 с.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
4. Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы : распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (ред. от 28.08.2014) // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 12. – Ст. 1425.
5. Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре : постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 (ред. от 12.03.2016) // Собр. законодательства РФ. — 2015. – № 2. – Ст. 514.
6. О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» : федеральный закон от 13.07.2015 № 246-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2015. – № 29 (Ч. I). – Ст. 4372.
7. О государственном земельном контроле : постановление Правительства РФ от 19.11.2002 № 833 // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 47. – Ст. 4685.
8. О государственном земельном надзоре : постановление Правительства РФ от 15.11.2006 № 689 (ред. от 05.06.2013) // Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 47. – Ст. 4919.
9. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собр. законодательства РФ. – 2008. – № 52 (Ч. 1). – Ст. 6249.
10. Официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/> (дата обращения: 28.10.2016).
11. Эколого-экономический механизм управления земельными ресурсами / Е.В. Недикова, Н.В. Ершова, Э.А. Садыгов, Г.А. Калабухов // Вестник Воронежского государственного аграрного университета. – 2016. – Вып. 1 (48). – С. 269-276.
12. Яурова И.В. Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль на территории Воронежской области / И.В. Яурова, А.В. Кривонос // Управление земельно-имущественными отношениями : матер. XI Междунар. науч.-практ. конф. ; редкол.: О.В. Тараканов и др. – Пенза : ПГУАС, 2015. – С. 91-94.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Принадлежность к организации

Сергей Сергеевич Викин – кандидат экономических наук, доцент кафедры земельного кадастра, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I», Российская Федерация, г. Воронеж, тел. 8(473) 253-83-28, E-mail: ser.vikin@yandex.ru.

Дата поступления в редакцию 28.11.2016

Дата принятия к печати 15.12.2016

AUTHOR CREDENTIALS

Affiliations

Sergey S. Vikin – Candidate of Economic Sciences, Docent, the Dept. of Land Cadastre, Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great, Russian Federation, Voronezh, tel. 8(473) 253-83-28, E-mail: ser.vikin@yandex.ru.

Date of receipt 28.11.2016

Date of admittance 15.12.2016