

АНАЛИЗ НАРУШЕНИЙ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Алексей Викторович Дубровский

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, кандидат технических наук, зав. кафедрой кадастра и территориального планирования, тел. (383)361-01-09, e-mail: avd5@ssga.ru

Андрей Александрович Стуканов

Управление Россельхознадзора по Новосибирской области, 630087, Россия, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 167, заместитель начальника отдела государственного земельного надзора, тел. (383)346-25-93, e-mail: stukanoff.andrei@yandex.ru

Юрий Степанович Ларионов

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, доктор сельскохозяйственных наук, профессор-консультант кафедры экологии и природопользования, тел. (383)361-08-86, e-mail: kaf.ecolog@ssga.ru

В статье рассматривается проблема создания и контроля реализации системы рационального использования сельскохозяйственных земель. На примере территории Новосибирской области выполнена классификация нарушений земельного законодательства и приведены примеры установленных фактов негативного влияния хозяйственной деятельности на состояние земель. Рассмотрены причины низкого количества выявленных нарушений земельного законодательства. Приведены численные данные, свидетельствующие о значительном недостатке инспекторов государственного земельного надзора. Негативным фактором также является несовершенство земельного законодательства. Кроме того, ряд природоохранных норм законов не выполняется из-за отсутствия достоверной информации о собственниках земельных участков. В качестве технического решения предлагается внедрить специализированную геоинформационную систему, функции которой будут заключаться в фиксации состояния земельных ресурсов, а также в ведении базы данных по сельскохозяйственным угодьям и землепользователям.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, нарушения земельного законодательства, рациональное землепользование, государственный земельный надзор, геоинформационная система.

ANALYSIS OF VIOLATIONS OF LAND LEGISLATION IN RESPECT OF AGRICULTURAL LAND

Alexey V. Dubrovsky

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Ph. D., Head of the Department of Cadastre and Territorial Planning, phone: (383)361-01-09, e-mail: avd5@ssga.ru

Andrey A. Stukanov

Office of Rosselkhoz nadzor for the Novosibirsk region, 167, Nemirovich-Danchenko St., Novosibirsk, 630087, Russia, Deputy head, Department of State Land Supervision, phone: (383)346-25-93, e-mail: stukanoff.andrei@yandex.ru

Yuri S. Larionov

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, D. Sc., Professor-consultant of the Department of Ecology and Nature Management, phone: (383)361-08-86, e-mail: kaf.ecolog@ssga.ru

The article deals with the problem of creating and controlling the implementation of the system of rational use of agricultural land. On the example of the territory of the Novosibirsk region the classification of violations of land legislation and examples of established facts of the negative impact of economic activity on the state of the land. The reasons for the low number of revealed violations of the land legislation are considered. Numerical data testifying to the extremely insufficient number of inspectors of the state land supervision are given. The negative factor is also not the perfection of the land legislation. In addition, a number of environmental laws are not implemented due to the lack of reliable information about the owners of land. As a technical solution, it is proposed to introduce a specialized geographic information system, whose functions will be to record the state of land resources, as well as the maintenance of a database on agricultural land and land users.

Key words: agricultural land, violations of land legislation, rational land use, state land supervision, geographic information system.

Введение

Современная система землепользования представляет собой сложный комплекс природных и антропогенных взаимодействий с целью хозяйственного освоения территории. Организация рационального землепользования представляет собой главную задачу регулирования российского земельного законодательства [1–3]. Рациональное землепользование – это землепользование, которое отвечает общественным интересам, а также интересам пользователей и собственников земельных участков. Рациональное землепользование способно обеспечить наиболее экономически выгодное и целесообразное использование полезных свойств земли в производственных процессах, а также оптимальные способы взаимодействия с окружающей средой, воспроизводство и охрану земельных ресурсов [4].

Обеспечение соблюдения нормативно-правовых требований рационального использования земель представляет собой проблему, которая в настоящее время приобретает особую остроту. Урбанизация и рост населения, развитие транспорта, промышленного производства, интенсивное гидротехническое строительство – эти факторы приводят к значительному сокращению лесохозяйственных площадей и сельскохозяйственных угодий. Кроме того, проблемы рационального использования земель и возможности в освоении малопродуктивных земельных участков достаточно тесно связаны с проблемами обеспечения населения необходимым продовольствием [5–7].

Методы и материалы

В качестве нормативно-правового обеспечения в сфере землепользования применяются: федеральные законы «О землеустройстве», «Об обороте земель

сельскохозяйственного назначения», Земельный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, постановления Правительства «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре», «О мониторинге» [8–13].

Основными методами, которые определены действующим законодательством при выявлении нарушений использования земель, являются:

- карательные санкции (наложение штрафов, изъятие земельных участков);

- правовосстановительные санкции (возврат пострадавшему лицу самовольно занятого земельного участка, восстановление состояния земель, подвергнутых порче и др.);

- компенсационные санкции (возмещение имущественного вреда, компенсация морального вреда);

- профилактические меры (предотвращение экологически небезопасной социальной и хозяйственной деятельности в использовании земель);

- проведение землеустройства (изменение границ, перераспределение земельных участков, предоставление и изъятие земельных участков, определение границ, восстановление земель, выявление нарушенных земель);

- разработка предложений о рациональном использовании земель и об их охране (предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, восстановление плодородия почв);

- организация и осуществление федерального государственного надзора в области землеустройства;

- природно-сельскохозяйственное районирование земель;

- регулирование правоотношений, возникающих при использовании земель;

- государственный мониторинг земель (систематическое изучение состояния земель и выявление изменений для обоснования управленческих решений в сфере рационального использования и охраны земель, сохранения природных систем, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения, обеспечения экологической безопасности);

- информационное обеспечение деятельности по ведению единого государственного реестра недвижимости, осуществление государственного земельного контроля, землеустройства, иных функций в области государственного и муниципального управления земельными ресурсами;

- общие правила создания и ведения распределенных баз и банков данных, картографирования земельной информации, стандартных технологий использования геоинформационных систем.

Для выполнения исследования были использованы следующие материалы и базы данных:

- единая научно-методическая база измерения параметров и определения показателей состояния земель;

- численные данные анализа и прогнозирования особенностей состояния земель с использованием унифицированных методов;

- компьютерные имитационные модели (в том числе цифровые почвенные карты) созданные по результатам мониторинга землепользования;
- кадастровый план территории.

На территории Новосибирской области полномочия по осуществлению мониторинга земель сельскохозяйственного назначения возложены на центр агрохимической службы «Новосибирский» (ЦАС «Новосибирский») [14]. Основными методами проведения контрольно-надзорных мероприятий являются: полевой контроль, методы дистанционного мониторинга с использованием космических и аэрофотоснимков [15–17].

Результаты

В результате проведения работ по контролю состояния использования земель сельскохозяйственного назначения на территории Новосибирской области территориальным управлением Россельхознадзора были выявлены различные нарушения земельного законодательства. Самые распространенные нарушения были классифицированы на 7 групп [11, 12, 18]:

1. Самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы. Объектом правонарушения являются общественные отношения в области охраны и рационального использования земель (почвы) (рис. 1, *а*).

2. Уничтожение плодородного слоя почвы и порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления (рис. 1, *б*).



а)



б)

Рис. 1. Примеры нарушений при использовании земель:

а) самовольное снятие и перемещение плодородного слоя почвы; *б)* порча плодородного слоя почвы путем загрязнения нитратами и пестицидами

3. Перекрытие плодородного слоя почвы абиотическим (неплодородным) наносом (рис. 2, *а*).

4. Невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель по окончании срока их хозяйственного использования (рис. 2, *б*).



a)



б)

Рис. 2. Примеры нарушений при использовании земель:

- a)* перекрытие плодородного слоя почвы абиотическим (неплодородным);
б) не надлежащее выполнение рекультивационных мероприятий на земельном участке сельскохозяйственного назначения после демонтажа водопроводных труб

5. Невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению и защите земель, охране почв от ветровой и водной эрозии (рис. 3, *a*), предотвращению других процессов разрушения почвенного покрова и иных негативных воздействий на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель, в том числе зарастания земельного участка сорными травами и деревьями (рис. 3, *б*).



a)



б)

Рис. 3. Примеры нарушений при использовании земель:

- a)* водная эрозия почв и оврагообразование на земельном участке; *б)* зарастание земельного участка сорной травой

6. Складирование твердых коммунальных отходов на земельном участке (рис. 4, *a*).

7. Неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которого регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности (рис. 4, *б*);



а)



б)

Рис. 4. Примеры нарушений при использовании земель:

а) складирование твердых коммунальных отходов на земельном участке; б) заросленность и закустаренность земельного участка под пашней

Всего за 2018 год было выявлено около 294 нарушений:

- 32 правонарушения, связанных с самовольным снятием и перемещением плодородного слоя почвы ч. 1 ст. 8.6 КоАП РФ [12], на площади 15,8 га;
- 41 правонарушение, связанное с порчей земель в результате их перекрытия абиотическим наносом ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ, на площади 5,9 га;
- 8 нарушений, связанных с не проведением рекультивации земель ч. 1 ст. 8.7 КоАП РФ, на площади 6,8 га;
- 194 нарушения, связанных с невыполнением установленных требований и обязательных мероприятий по защите земель и охране почв ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ, на 15829,7 га, в том числе связанных с зарастанием земельных участков сорными травами и деревьями в количестве 111 шт. на площади 15 680,7 га;
- 21 нарушение, связанное с неиспользованием земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения для осуществления сельскохозяйственной деятельности ч. 2 ст. 8.8 КоАП РФ, на площади 719,22 га.

Обсуждение

Большинство правонарушений земельного законодательства связано с неисполнением обязательных требований и мероприятий, направленных на защиту почв от различного рода природных и антропогенных воздействий (ч. 2 ст. 8.7, ч. 2 ст. 8.8 КоАП РФ) [12]. Такого рода правонарушения характерны для правообладателей земельных участков, на которых законом возложена обязанность по содержанию земель в надлежащем состоянии [19, 20].

Далее выделяются правонарушения, связанные с нарушением почвенного покрова путем его снятия, перекрытия, перемещения. Такого рода правонарушения в большинстве случаев совершаются лицами, не обладающими правами на использование земельных участков, при разработке незаконных карьеров, снятии плодородного слоя почвы с целью извлечения коммерческой выгоды от его продажи.

Несмотря на выявленные нарушения в использовании земель общая статистика установления правонарушений очень низкая и составляет не более 20%. Основными причинами низкой выявляемости нарушений являются:

- недостаточное количество инспекторов государственного земельного надзора. На одно уполномоченное лицо приходится в среднем по 1 047 млн. га территории Новосибирской области;

- отсутствие системы постоянного мониторинга использования сельскохозяйственных земель, выявления и фиксации правонарушений методами дистанционного зондирования;

- низкая эффективность проведения муниципального земельного контроля. Муниципальный земельный контроль в Новосибирской области осуществляется в соответствии с Федеральными Законами и принятым постановлением Правительства Новосибирской области от 02.11.2015 № 392-п «Об установлении порядка осуществления муниципального земельного контроля на территории Новосибирской области» [22];

- медленная реализация в Новосибирской области п.3 ст. 19.1 ФЗ от 24.07.2002 г. № 101 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В настоящее время положения данного постановления не реализованы в полной мере. Больше количество земельных участков, принадлежащих на праве общей долевой собственности, не оформлено, поэтому, зачастую, не представляется возможным определить местоположение, границы, точную площадь и владельца конкретного земельного участка, например, зарастающего сорными растениями, а значит, привлечь виновных к ответственности и обязать устранить зарастание;

- наличие значительного количества граждан, являющихся участниками долевой собственности, умерших на момент проведения контрольно-надзорных мероприятий. Согласно ст. 1151 Гражданского кодекса Российской Федерации (ч. 3) от 26.11.2001 №146-ФЗ [23], в случае, если отсутствуют наследники, как по закону, так и по завещанию, либо никто из наследников не имеет права наследовать или все наследники отстранены от наследования (ст. 1117), либо никто из наследников не принял наследства, либо все наследники отказались от наследства и при этом никто из них не указал, что отказывается в пользу другого наследника (ст. 1158), имущество умершего считается выморочным. В порядке наследования по закону в собственность городского или сельского поселения, муниципального района (в части межселенных территорий) либо городского округа переходят земельные участки, являющиеся выморочным имуществом, находящиеся на соответствующей территории. В то же время, в практике Управления Россельхознадзора по Новосибирской области не сталкивалась с фактами перехода земельных участков сельскохозяйственного назначения, являющиеся выморочным имуществом, в собственность муниципального района. В свою очередь, Управление Россельхознадзора по Новосибирской области обо всех случаях выявления нарушений требований земельного законодательства по выморочным земельным участкам направляет информационные письма в Администрации муниципальных районов Новосибирской области [18].

Заключение

В качестве основных путей решения проблемы низкого уровня выявления нарушений в области использования земель необходимо кардинальное увеличение численности сотрудников отдела государственного земельного надзора осуществляющих надзорные функции, как минимум в 3 раза.

Для автоматизации процесса проведения контроля состояния и использования земель необходимо внедрить специализированную геоинформационную систему, функции которой будут заключаться в фиксации состояния земельных ресурсов, а также в ведении базы данных по сельскохозяйственным угодьям и землепользователям [24–27]. Для оперативного выявления правонарушений необходимо разработать систему дистанционного мониторинга земель с применением технологии космической и аэрофотосъемки [28–30].

Данные меры позволят существенно повысить выявляемость нарушений земельного законодательства в 5 и более раз. При организации информирования землепользователей о выполнении постоянного дистанционного контроля их деятельности прогнозируется уменьшение количества правонарушений, в первую очередь из-за осознания неотвратимости наказания при нарушении земельного законодательства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Dubrovsky A. Elements of Geoinformation Support of Natural Resource Management System [Text] / Alexey V. Dubrovsky, Ivan T. Antipov, Anatoly I. Kalenitsky and Alexander P. Guk // International Journal of Advanced Biotechnology and Research (IJBR), Vol-8, Issue-4, 2017, pp. 2090–2107.
2. Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года. [Электронный ресурс]: концепция целевой программы., утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.11.2016 № 2071-Р. – Режим доступа: <https://rg.ru/2016>. – Загл. с экрана.
3. Правовые основы землеустройства в механизме рационального использования земель [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://center-bereg.ru/i209.html>. – Загл. с экрана.
4. Жилина В.И., Зверева Г.Н. Рациональное землепользование как фактор устойчивого развития сельских территорий [Текст] // Известия Нижневолжского Агроуниверситетского комплекса, 2013. – С. 50–53.
5. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 и 2016 г. – М.: Росреестр, 2016. – 230 с.
6. Романова Э.П. Природные ресурсы мира : учеб. пособие. – М.: Наука, 1993. – 66 с.
7. Байков К. С., Дубровский А. В. Количественный анализ цифровой почвенной карты северной Барабы // Вестник СГУГиТ. – 2016. – Вып. 4 (36). – С. 161–176.
8. О землеустройстве. Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2001/06/23/zemlja-dok.html>. – Загл. с экрана.
9. Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 (ред. от 08.09.2017). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173212/. – Загл. с экрана.

10. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения. [Электронный ресурс]: федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37816/. – Загл. с экрана.
11. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 25.10.2001 N 136-ФЗ – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/. – Загл. с экрана.
12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. [Электронный ресурс]: федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/2ebe79d94dd587cc80d2ad634bb3f637898c7490/. – Загл. с экрана.
13. О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды). [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 9 августа 2013 г. N 681. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/70430724/>. – Загл. с экрана.
14. Центр агрохимической службы «Новосибирский» [Электронный ресурс] : Официальный сайт. – Режим доступа: <http://novagrohim.ru/index.php#/>. – Загл. с экрана.
15. Светличная Д.А. Методические и технологические аспекты применения инновационных инструментов регионального менеджмента для управления природно-ресурсным потенциалом региона // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право, Том: 13, № 4-1, 2013 г. – Саратов: Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 2013. – С. 572–577.
16. Добротворская Н.И., Дубровский А.В., Капустянчик С.Ю., Малыгина О.И. Элементы структуры геоинформационного обеспечения агроэкологического адаптивно-ландшафтного землепользования // Известия высших учебных заведений. Раздел: геодезия и аэрофотосъемка № 4/с. – М.:МИИГАИК, 2014. – С. 146–153.
17. Гиниятов И.А., Ильиных А.Л. Комплексный подход к мониторингу земель сельскохозяйственного назначения // Международная научно-практическая конференция «Информационные технологии, системы и приборы в АПК – АГРОИНФО-2012», 11 октября 2012 г., Краснообск. – Краснообск: СибФТИ, 2012. – С. 68-72.
18. Россельхознадзор [Электронный ресурс] : Территориальные управления
19. Сайт федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Территориальное управление по Новосибирской области. – Режим доступа: <https://www.fsvps.ru/fsvps/structure/terorgs/novosibirsk/>. – Загл. с экрана.
20. Ануприенко В.Ю. Управление государственной собственностью в системе региональной экономики : монография. – М.: ЗАО Экономика, 2007. – 150 с.
21. Волков С.Н. Землеустройство. Том 3. Землеустроительное проектирование. Межхозяйственное (территориальное) землеустройство : монография. – М.: Россельхозакадемия, 2002. – 169 с.
22. Об установлении Порядка осуществления муниципального земельного контроля на территории Новосибирской области (с изменениями на 20 февраля 2018 года). [Электронный ресурс]: постановление Правительства Новосибирской области от 02 ноября 2015 года № 392-п – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/465710574/>. – Загл. с экрана.
23. Гражданский кодекс Российской Федерации. [Электронный ресурс]: федеральный закон от 30.11.1994 N 51-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/. – Загл. с экрана.
24. Банников, А.Г. Основы экологии и охрана окружающей среды : учеб. пособие. – М.: Наука, 1999. – 57 с.
25. Уразаев Н.А. Сельскохозяйственная экология : монография. – Волгоград: Инфо-стар, 2000. – 292 с.

26. Байков К.С., Ильиных А.Л., Новоселов Ю.А. К вопросу о применении геопортальных технологий при осуществлении муниципального земельного контроля // Изв. вузов. Геодезия и аэрофотосъемка, Вып. 4. – С. 2015. – М.: МИИГАиК, 2015. – С. 85–90.

27. Ильиных А.Л. Концептуальная модель автоматизированной информационной системы мониторинга земель для целей управления агропромышленного комплекса // ГЕО-Сибирь-2008. IV Междунар. науч. конгр. : сб. материалов в 5 т. (Новосибирск, 22–24 апреля 2008 г.). – Новосибирск : СГГА, 2008. Т. 2, ч. 1. – С. 63–69.

28. Ильиных А.Л. Геоинформационное обеспечение мониторинга земель сельскохозяйственного назначения // Вестник СГГА. – 2011. – Вып. 1 (14). – С. 65–73.

29. Ильиных А.Л. Информационная модель сельскохозяйственного землепользования // Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2017. XIII Междунар. науч. конгр. : Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью» : сб. материалов в 2 т. (Новосибирск, 17–21 апреля 2017 г.). – Новосибирск : СГУГиТ, 2017. Т. 2. – С. 134–138.

30. Добротворская Н. И., Дубровский А. В. К вопросу применения адаптивно-ландшафтных земельно-информационных систем в условиях рискованного земледелия // Изв. вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2013. – № 4/с. – М.: МИИГАиК, С. 152–155.

© А. В. Дубровский, А. А. Стуканов, Ю. С. Ларионов, 2019