

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Ильгиз Ахатович Гиниятов

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, кандидат технических наук, доцент кафедры кадастра и территориального планирования, тел. (383)344-31-73, e-mail: kadastr204@yandex.ru

Виктория Валентиновна Жукова

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, обучающийся, тел. (383)344-31-73, e-mail: nika3638@mail.ru

В статье рассматриваются основные тенденции развития государственного земельного надзора (ГЗН), выявленные по данным анализа результатов осуществления ГЗН в Новосибирской области за период с 2014 по 2018 годы: изменения в нормативно-правовых актах, регламентирующие организацию и осуществление ГЗН; введение новых процедур контрольно-надзорной деятельности; применение риск-ориентированного подхода при осуществлении ГЗН; внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности; ужесточение ответственности за нарушение земельного законодательства.

Ключевые слова: государственный земельный надзор, проверка, нарушение земельного законодательства, ответственность, риск-ориентированный подход, анализ.

THE MAIN TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF STATE LAND SUPERVISION ON THE EXAMPLE OF THE NOVOSIBIRSK REGION

Ilgiz A. Giniyatov

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Ph. D., Associate Professor, Department of Cadastre and Territorial Planning, phone: (383)344-31-73, e-mail: kadastr204@yandex.ru

Victoria V. Zhukova

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Student, phone: (383) 344-31-73, e-mail: nika3638@mail.ru

The article deals with the main trends in the development of state land supervision (GZN), identified according to the analysis of the results of the implementation of GZN in the Novosibirsk region for the period from 2014 to 2018: changes in legal acts regulating the organization and implementation of GZN; the introduction of new procedures for control and supervision; the use of a risk-oriented approach in the implementation of GZN; the introduction of a system for assessing the effectiveness and efficiency of control and supervision; tightening responsibility for violation of land legislation.

Key words: state land supervision, inspection, violation of land legislation, responsibility, risk-oriented approach, analysis.

Последняя четверть века характерна для Российской Федерации интенсивными реформами в сфере земельно-имущественных отношений, тесно связанными с изменениями, произошедшими в государственном обустройстве России. Однако, вопреки многочисленным преобразованиям в сфере земельного законодательства, имевшим место в этот период времени, многие насущные вопросы по сию пору требуют своего разрешения. Все это в полной мере относится и к вопросам осуществления государственного земельного надзора (ГЗН). Помимо охраны земельных ресурсов всякое государство обязано рационально использовать землю. Именно поэтому государственный земельный надзор является одной из важнейших функций государственного управления [1].

В данной работе мы попытаемся выявить основные тенденции развития ГЗН, основываясь на анализе результатов осуществления ГЗН на территории Новосибирской области за период с 2014 по 2018 годы. Для этого воспользуемся докладами Управления Росреестра по Новосибирской области об осуществлении ГЗН на территории Новосибирской области [2–6].

Согласно законодательству основной формой надзорно-контрольных мероприятий являются плановые и внеплановые проверки, по результатам которых субъекты могут быть привлечены к ответственности [7]. За 2014-2018 годы на территории Новосибирской области органами ГЗН в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий были достигнуты следующие показатели, приведенные в таблице.

Показатели осуществления ГЗН в Новосибирской области
за 2014-2018 гг.

Показатели	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
Количество проведенных проверок, ед.	1415	2497	2163	1299	1720
Количество выявленных нарушений, ед.	879	719	813	550	613
В порядке устранения выявленных нарушений выдано предписаний, ед.	599	226	382	331	554
Устранено нарушений, ед.	829	955	242	182	248
Составлено протоколов об административных правонарушениях, ед.	826	681	489	529	841
Привлечено к ответственности лиц, чел.	762	599	678	593	696
Привлечено к ответственности в виде штрафа на общую сумму, тыс. руб.	2229.3	5569.3	7437.0	5756.6	6244.4
Взыскано штрафов, тыс. руб.	2204.0	3683.4	4806.0	4842.6	5839.6

Воспользовавшись данными таблицы, был выполнен сравнительный анализ результатов осуществления ГЗН в Новосибирской области за последние пять лет. При этом в основу анализа были положены следующие показатели: количество проведенных проверок; количество выявленных и устраненных нарушений; число вынесенных предписаний; количество правонарушителей, которые были привлечены к административной ответственности; количество установленных и выплаченных штрафов. В силу ограниченного объема данной статьи мы приведем лишь основные результаты, полученные в конечном итоге.

Количество проведенных проверок в сфере земельного законодательства за рассматриваемый период имело максимальное значение в 2015 году. В это число входят как плановые и внеплановые проверки, так и проверки иного характера (административное обследование, систематическое наблюдение и др.) [2–6]. Наименьшее число проверок было выполнено в 2014 и 2017 году: 1415 и 1299 проверок, соответственно. Можно было бы предположить, что сокращение числа проверок в 2017 году в отличие от 2014 года, обусловлено внедрением в практику ГЗН риск-ориентированного подхода (РОП). Однако, сравнение данного показателя в 2017 и 2018 году показывает, что в 2018 году вновь произошло увеличение количества проверок на 24%, что составило 1720 проверок. Вывод, который можно сделать из всего вышесказанного: ситуация с осуществлением ГЗН на территории Новосибирской области неоднозначна и нестабильна и сопровождается как существенным повышением, так и таким же понижением числа проверок, возможными причинами чего могут быть недостаточное количество госземинспекторов и отсутствие необходимых технических средств, приборов и инструментов.

Из таблицы видно, что за рассматриваемый пятилетний интервал времени максимальное число нарушений земельного законодательства было выявлено в 2014 году – 879 нарушений, а минимальное – 550 нарушений в 2017 году. Казалось бы, что данный факт является логичным следствием количества выполненных проверок: в 2014 году было выполнено больше проверок, соответственно выявлено больше нарушений. Однако показатели 2015 и 2016 годов не подтверждают данное положение: проверок было больше, чем в 2014 году, а число выявленных нарушений существенно меньше. Количество нарушений в течение всего периода то идет на убыль, то вновь возрастает. Существующие колебания количества нарушений, на наш взгляд, вызваны рядом причин: сокращением плана проверок юридических лиц и предпринимателей, текучестью опытных кадров из числа инспекторского состава и систематическим его сокращением, а также введением РОП при планировании проверок [5, 6].

За последние пять лет к административной ответственности был привлечен 3331 нарушитель. Максимум приходится на 2014 год (762 нарушителя), что объясняется весьма логично: за этот год было выявлено больше всего нарушений – 879. Разница между числом выявленных нарушений и числом лиц, привлеченных к ответственности, составила 117 единиц, что характеризует показатель как негативный. Но, с другой стороны, известно, что число нарушителей выявленных и привлеченных к административной ответственности во многом зависит

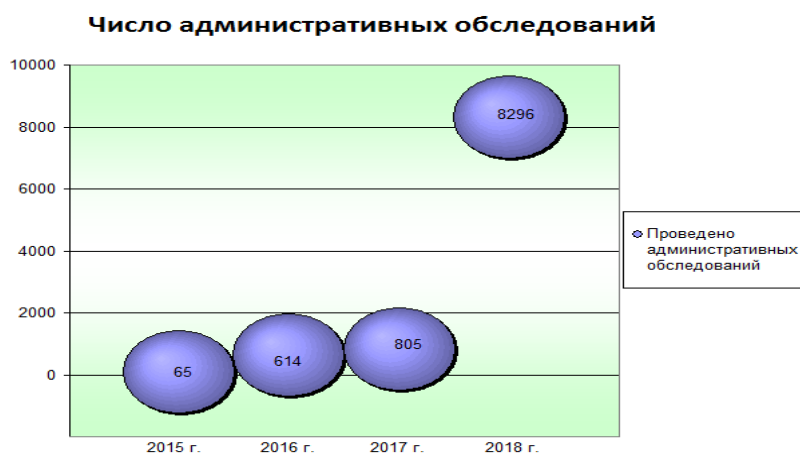
не только от действенности процесса выявления правонарушителей, но и, во многом, от позиции законодателя, что приводит к мысли о несовершенстве земельного законодательства. В 2017 году было привлечено к ответственности 593 нарушителя, что явилось самым низким показателем. И, если сравнивать с прошедшим годом, то доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных правонарушений наложены административные наказания (в % от общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях) увеличилась на 16,7% и составила 100% [5]. Причиной такой ситуации является большая профилактическая работа специалистов Росреестра, проведенная в 2016 году [4]. 2018 год по сравнению с предыдущим также показал хороший результат. Количество лиц, привлеченных к ответственности, составило: 565 граждан; 64 должностных лица и ИП и 67 юридических лиц. При этом большая часть протоколов о правонарушениях была составлена по материалам обследования земельных участков, проведенных органами местного самоуправления [6].

Земельные правонарушения караются наложением административных штрафов, размеры которых устанавливаются Кодексом РФ «Об административных правонарушениях» (КоАП РФ) [8]. Характерным для рассматриваемого периода явилось то, что в марте 2015 г. в него были внесены изменения, повлекшие рост размеров штрафов практически на порядок. Кроме того, при исчислении штрафных санкций теперь учитывается кадастровая стоимость земельного участка (ЗУ), на котором допущено нарушение. В целом эффективность осуществления ГЗН оценивается именно по количеству взысканных штрафов, при этом их наложение не является самоцелью, а лишь направлено на устранение правонарушений.

За пятилетний период с 2014 по 2018 год было наложено штрафов на общую сумму 27.236 млн. рублей, из которых взыскано лишь 21.376 млн. рублей, что в процентном отношении составляет 78.5 %. Самым продуктивным по выплате штрафов явился 2014 год, когда разница между налагаемыми и взысканными штрафами составила всего 25 тыс. рублей, чего не скажешь про другие годы. Колоссальная разница в 2,6 млн. рублей может быть вызвана такими причинами как: неистекший срок уплаты штрафа; недостаток или отсутствие денежных средств и имущества у должника; возможные ошибки госземинспекторов в установлении сроков направления постановлений на принудительное взыскание [2–6]. С 2017 года виден существенный прогресс по данному показателю: соотношение штрафов со ступени в 2,6 млн. руб. в 2016 году плавно перешла к 1,1 млн. руб. в 2017 году и опустилось до 0,4 млн. руб. в 2018 году. Основную роль при этом сыграли два фактора: активизировалось взаимодействие с органами прокуратуры и муниципального контроля г. Новосибирска по обнаружению и устранению нарушений земельного законодательства; вырос уровень взаимодействия с федеральными органами судебных приставов и проведением дополнительной работы с должниками [5, 6, 9].

Введенная в 2015 году процедура административного обследования объектов земельных отношений всемерно способствовала росту выявленных правона-

рушений [10]. Административное обследование осуществляется без выездных проверок и участия правообладателей участков, что расширяет охват поднадзорных объектов и, соответственно, ведет к увеличению числа выявляемых правонарушений [11]. Ситуация последних четырех лет представлена на рисунке.



Число административных обследований, выполненных
за период с 2015 по 2018 годы

Из рисунка четко прослеживается неуклонный рост количества административных обследований, начиная с 2015 года, имеющего минимальный показатель и заканчивая 2018 годом, включительно, когда он достиг своего максимума. Результаты административного обследования объектов земельных отношений используются Управлением Росреестра по Новосибирской области в качестве основания для организации и проведения внеплановых проверок соблюдения земельного законодательства, возбуждения дела об административном правонарушении, а также при составлении ежегодных планов проведения плановых проверок соблюдения земельного законодательства Российской Федерации. Таким образом, Росреестр повышает эффективность ГЗН не за счет увеличения количества проверок, а благодаря расширению практики административных обследований объектов земельных отношений.

Помимо административных обследований хотелось бы отметить еще одно нововведение, направленное на оптимизацию деятельности надзорных органов, чем является применение проверочных листов (контрольных вопросов, чек-листов) [13].

Повышение эффективности ГЗН тесно связано с начавшейся еще в начале 2000-х годов административной реформой. Принятая в 2014 году «Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014-2018 гг.» [14], кардинально изменила вектор развития системы ГЗН, утвердив Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» [15], каковым были внесены существенные новации в нормативно-правовую базу ГЗН,

подготовлен проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [16]. Кроме того Паспортом программы предусмотрены такие мероприятия как: внедрение системы комплексной профилактики; применение РОП; внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности; систематизация и актуализация органами надзора обязательных для соблюдения подконтрольными субъектами требований и другие. Внедренный в практику ГЗН РОП ввел понятие категории риска [17], к которой относится тот или иной поднадзорный объект, которая определяет количество и очередность проведения проверок. Следует отметить, что в соответствии с вышеупомянутым Паспортом программы планы проверок на 2019 год в Новосибирской области уже утверждались на основании присвоенных категорий риска (классов опасности).

И еще один важный момент необходимо отметить в качестве положительной тенденции развития ГЗН в Новосибирской области – широкое внедрение в практику ГЗН специальных геодезических приборов и оборудования в целях выявления нарушений земельного законодательства, связанных с изменениями в местоположении характерных точек границ ЗУ [18].

Подводя итог всему вышесказанному, можно выделить следующие основные тенденции развития ГЗН на примере Новосибирской области:

- постоянное совершенствование нормативно-правовой базы осуществления ГЗН;
- введение новых процедур контрольно-надзорной деятельности;
- ужесточение карательной функции ГЗН;
- активизация профилактической работы по разъяснению норм земельного законодательства специалистами надзорных органов;
- применение риск-ориентированного подхода при осуществлении ГЗН;
- внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- систематическое снижение количества госземинспекторов.

Практика осуществления государственного земельного надзора в Новосибирской области свидетельствует о сложности осуществления надзорных мероприятий в условиях либерализации действующего законодательства, несовершенстве системы планирования с учетом применяемого РОП и «надзорных каникул», действующих в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, что говорит о наличии широкого поля деятельности для дальнейшего совершенствования процедуры ГЗН.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Постановление Правительства РФ от 02 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» // СЗ РФ. № 2. - 2015. - Ст. 514.
2. Доклад об осуществлении Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Новосибирской области государственного контроля (надзора) в сфере государственного земельного надзора об эффективности такого контроля (надзора) за 2014 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/open->

service/statistika-i-analitika/gosudarstvennyy-zemelnyy-nadzor54/doklad-ob-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-zemelnogo-nadzora-v-2015-godu/.

3. Доклад об осуществлении Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Новосибирской области государственного контроля (надзора) в сфере государственного земельного надзора об эффективности такого контроля (надзора) за 2015 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/gosudarstvennyy-zemelnyy-nadzor54/doklad-ob-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-zemelnogo-nadzora-v-2015-godu/>.

4. Доклад об осуществлении Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Новосибирской области государственного контроля (надзора) в сфере государственного земельного надзора об эффективности такого контроля (надзора) за 2016 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/gosudarstvennyy-zemelnyy-nadzor54/doklad-ob-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-zemelnogo-nadzora-v-2015-godu/>.

5. Доклад об осуществлении Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Новосибирской области государственного контроля (надзора) в сфере государственного земельного надзора об эффективности такого контроля (надзора) за 2017 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/gosudarstvennyy-zemelnyy-nadzor54/doklad-ob-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-zemelnogo-nadzora-v-2015-godu/>.

6. Доклад об осуществлении Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Новосибирской области государственного контроля (надзора) в сфере государственного земельного надзора об эффективности такого контроля (надзора) за 2018 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/gosudarstvennyy-zemelnyy-nadzor54/doklad-ob-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-zemelnogo-nadzora-v-2015-godu/>.

7. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. - 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6249.

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2019) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/.

9. Синенко В.А., Голик И.А. Анализ осуществления земельного надзора на территории Новосибирской области // Бюллетень науки и практики. - 2018. - Т. 4. - № 9. - С. 284-288.

10. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2014. - № 30 (Часть I). - Ст. 4235.

11. Ибрагимов Ш.М. Эволюция развития института государственного земельного контроля и государственного земельного надзора // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки. 2018. - № 5 (21) – Режим доступа: https://www.alley-science.ru/domains_data/files/11MAY2018/EVOLYUCIYa%20RAZVITIYa%20INSTITUTA%20GOSUDARSTVENNOGO%20ZEMELNOGO%20KONTROLYa%20I%20GOSUDARSTVENNOGO%20ZEMELNOGO%20NADZORA.pdf.

12. Демина Е.С. Некоторые результаты осуществления государственного земельного надзора в Новосибирской области // Интерэкспо Гео-Сибирь. - 2018. - Т. 8. - № 1. - С. 73-81.

13. Форма проверочного листа (списка контрольных вопросов), применяемого при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора, утверждена приказом Росреестра от 22 ноября 2017 г. № П/0530 (зарегистрировано в Минюсте России 16 января 2018 г. № 49639) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.10.2019; Форма проверочного листа (списка контрольных вопросов), используемого должностными лицами территориальных ор-

ганов Россельхознадзора при проведении плановых проверок в рамках осуществления государственного земельного надзора, утверждена Приказом Россельхознадзора от 18 сентября 2017 г. № 908 (зарегистрировано в Минюсте России 29 ноября 2017 г. № 49045) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.10.2019; Приказ Росприроднадзора от 18 сентября 2017 г. № 447 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов)» (зарегистрировано в Минюсте России 9 ноября 2017 г. № 48820) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.10.2019.

14. Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014-2018 гг. утверждена Председателем Правительства РФ 19 июня 2014 г. № 3853п-П16.

15. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» утвержден 21 декабря 2016 г. по итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12 // СПС КонсультантПлюс.

16. Проект федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ в I чтении. - Постановление ГД ФС РФ от 21 февраля 2018 г. № 3575-7 ГД // СЗ РФ. - 2018. - № 10. - Ст. 1445.

17. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. - 2015. - № 29 (ч. I). - Ст. 4372.

18. Акаев Р.А., Пархоменко И.В. Применение GNSS-технологий при выполнении кадастровых работ в отношении объектов недвижимости // Проблемы геологии и освоения недр: труды XXIII Международного симпозиума имени академика М.А. Усова студентов и молодых ученых, посвященного 120-летию со дня рождения академика К.И. Сатпаева, 120-летию со дня рождения профессора К. В. Радугина. В 2-х томах. Том 1 / Томский политехнический университет. – Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2019. – С. 430–431.

© И. А. Гиниятов, В. В. Жукова, 2020