

УДК 528.004

*Чекменёв В.Н.,
магистрант, кафедры геодезии и кадастра
ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет»
Россия, г. Тверь*

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР):
ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ НАДЗОРНЫХ
ОРГАНОВ**

Аннотация. В статье рассматриваются правоприменительные проблемы разграничения полномочий Росреестра, Россельхознадзора и Росприроднадзора в сфере государственного земельного контроля (надзора), в том числе вопросы взаимодействия между ними при выявлении земельных правонарушений, с органами муниципального земельного контроля, а также с правоохранительными органами.

Ключевые слова: государственный земельный контроль (надзор), проблемы разграничения полномочий, взаимодействие.

Annotation. The article deals with the law enforcement problems of delineating the powers of Rosreestr, Rosselkhoznadzor and Rosprirodnadzor in the field of state land control (supervision), including issues of interaction between them when detecting land offenses, with municipal land control bodies, as well as with law enforcement agencies.

Keywords: state land control (supervision), problems of separation of powers, interaction.

Введение

Правильное использование земли и ее охрана в большинстве случаев зависит от результативности надзорно-контрольной деятельности, которая является ключевым элементом механизмов обеспечения правопорядка и законности в исследуемой сфере, соблюдение прав в земельных правоотношениях, зачастую нарушение которых возможно на практике.

В рамках представленной статьи автором был проведен анализ осуществления контроля и надзора за соблюдением земельного законодательства, использованием и охраной земли надзорными органами.

По итогам проведенного исследования сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства в рассматриваемой области и организационно-правовой системы.

Методы проведения исследования

Работа выполнена с использованием имеющихся общенаучных методов познания, таких как обобщение, синтез, анализ, сравнение, и специализированных юридических методов – сравнительно-правовой, понятийно-правовой, формально-юридический.

Теоретической и методологической основой исследования послужили научные работы ведущих исследователей в области административного, земельного, гражданского, конституционного, экологического права, а также общей теории права.

Нормативно-правовую базу проводимого исследования составили законодательство Российской Федерации и другие нормативные акты, которые регулируют вопросы контроля и надзора за охраной и использованием земель и соблюдением земельного законодательства.

Ход исследования

Земля является одним из важнейших природных ресурсов и поэтому находится под особой охраной государства. Действия, которые ведут к загрязнению или деградации земли, неприемлемы, поскольку они влияют на самое важное качество ресурса – его потенциальное плодородие. Правовая охрана земли осуществляется для предотвращения преступлений и контроля за ее использованием.

Государственный земельный надзор выступает первостепенным элементом в системе государственного управления земельными ресурсами и одной из главных мер по обеспечению охраны и разумного использования земель, защиты земельных прав юридических лиц и граждан. Ежегодно должностными лицами федеральных органов государственного земельного надзора раскрывается значительное число нарушений земельного законодательства, тем не менее, как отражено в официальной статистике, количество земельных правонарушений за последние 5 лет снижается от года к году. Например, Росреестром выявлено: в 2019 г. - 156 099; 2020 г. – 109 594; 2021 г. - 99 749; 2022 г. - 93 140; на 01.01.2023 г. - 63 459¹.

С марта 2022 года осуществление федерального государственного земельного контроля (надзора) регулируется в соответствии с ограничениями, введенными постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

В пределах видов надзора, которые осуществляет Росреестр, не осуществлялись плановые надзорные (контрольные) мероприятия (далее – КНМ), проведение внеплановых КНМ со взаимодействием с контролируемыми лицами было возможно только в случаях и по основаниям,

¹ Отчеты о государственном земельном контроле по состоянию на 1 января 2019 г., 1 января 2020 г., 1 января 2021 г., 1 января 2022 г., 1 января 2023 г. // Официальный сайт Росреестра. Статистика (rosreestr.gov.ru) (дата обращения 06.06.2023).

установленным Постановлением. Вместе с тем допускалось проведение мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований, а также КНМ без взаимодействия с контролируемыми лицами.

Учитывая изложенное, количество проведенных КНМ со взаимодействием с контролируемыми лицами в 2022 году значительно сократилось по сравнению с 2021 годом (125 323 КНМ) и составило 9 783 мероприятия. Вместе с тем до 177 743 (в 2021 году – 89 009 мероприятий) возросло количество КНМ, проведенных без взаимодействия с контролируемыми лицами (в 2 раза больше, чем в предыдущем году)².

Предотвращение рассматриваемых правонарушений и привлечение к административной ответственности виновных лиц, обеспечит восстановление законных прав землевладельцев и собственников объектов недвижимости, что свидетельствует о важности государственного земельного надзора.

В настоящее время остаются проблемы, связанные с реализацией надзорных функций в области управления земельными ресурсами, включая выполнение полномочий надзорными органами, предусмотренных их компетенцией. Озвученные проблемы во многих аспектах обусловлены множеством надзорных федеральных органов исполнительной власти в области земельных отношений, которыми наравне с Росреестром выступают Росприроднадзор и Россельхознадзор. Несмотря на то, что надзорные полномочия указанных органов определены в Положении о федеральном государственном земельном надзоре (контроле), которое утверждено Постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081, появляются вопросы в области разделения между этими органами полномочий, к примеру, при проверке Россельхознадзором и Росреестром (как внеплановая, так и плановая) целевого использования земельных участков, которые расположены на землях сельскохозяйственного назначения. Это и другие обстоятельства

² Итоговый доклад «Основные результаты деятельности Росреестра за 2022 год и основные задачи на 2023 год» // rosreestr.gov.ru (дата обращения 06.06.2023).

порождают необходимость координации, определения взаимодействия и согласования деятельности органов федерального земельного надзора (включая их территориальные подразделения). С этой целью в научной литературе рекомендуется утвердить административный регламент по взаимодействию федеральных органов государственной власти, которые проводят государственный земельный надзор³. Подобный регламент авторы предлагают распространить на надзорную деятельность Росреестра, Росприроднадзора и Россельхознадзора в рамках осуществления ими проверок. Тем не менее такие административные меры вряд ли решат все проблемы, возникающие при выполнении функций со сложным содержанием, к примеру, координационной. По нашему мнению, для более быстрого и эффективного осуществления государственного земельного надзора более приемлемой была бы форма соглашения между сторонами (в том числе территориальными подразделениями) о порядке проведения проверок (включая совместные), в том числе обмен необходимой информацией.

В частности, для Росприроднадзора проблема состоит в том, что он выступает одновременно органом экологического надзора и органом государственного земельного надзора. Однако земельный надзор осуществляется только на федеральном уровне, а экологический в том числе и на местном уровне. Таким образом, на практике данное разграничение может быть проблематичным, к примеру, при выявлении загрязнения территории отходами потребления и производства. Для устранения подобных различий в правовом регулировании указанных выше видов надзора в научной литературе высказывается мнение о том, чтобы делегировать некоторые надзорные полномочия органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а именно, относительно земельных участков, в пределах которых располагаются объекты хозяйственной деятельности,

³ Бутылина Е.Ф. Земельный надзор и контроль: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2019. С. 85.

которые в рамках государственного экологического надзора поднадзорны субъектам РФ⁴.

В осуществлении муниципального земельного контроля и государственного земельного надзора, в том числе, в части взаимодействия органов, их осуществляющих, остаются проблемы, которые уже освещались в научной литературе⁵. Осуществляется муниципальный земельный контроль в строгом соответствии с законодательством Российской Федерации, а также в порядке, который установлен нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации и принимаемыми на их основании нормативно-правовых актов органами местного самоуправления.

Вместе с тем, анализ практики осуществления муниципального земельного контроля показывает, что существуют разные подходы к нормативному правовому регулированию его проведения. Таким образом, существует необходимость утверждения типовых положений, которые будут определять единый подход к принятию и разработке региональных нормативно-правовых актов, определяющих процедуры осуществления муниципального земельного контроля, что будет содействовать унификации в его осуществлении.

Повышение качества правового регулирования муниципального земельного контроля и государственного земельного надзора, в том числе и вопросы взаимодействия между ними, включают в себя скоординированное участие в данном процессе федеральных органов власти: Росприроднадзора, Росреестра и Россельхознадзора. На сегодняшний день повышение качества данных видов контроля и надзора намечено в числе плановых мероприятий по

⁴ Кичигин Н.В. Правовые модели организации государственного экологического надзора на региональном уровне // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России: сборник материалов Международной научно-практической конференции. Москва, 19 марта 2020 г. / сост. и отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. - М.: МИИГАиК, 2020. - С. 49-50.

⁵ Выпханова Г.В. Правовые проблемы понимания и соотношения земельного надзора и контроля // Аграрное и земельное право. 2017. № 1. С. 19-23.

совершенствованию правового регулирования земельных отношений в целом⁶.

Для эффективного обеспечения в области земельных отношений контрольной и надзорной деятельности разумно в рамках нормотворческой деятельности для органов местного самоуправления на постоянной основе осуществлять практические обучающие семинары с сотрудниками контролирующих органов по возникающим проблемным вопросам, а также разработать наглядные материалы и рекомендации по порядку составления актов проверок и проведения муниципального земельного контроля. Обучение и повышение квалификации кадров, занятых в надзорно-контрольной деятельности в этой сфере, необходимо проводить по специально разработанным программам в рамках практико-ориентированных учебных курсов, охватывающих все этапы муниципального земельного контроля и государственного земельного надзора.

Проблемы правоприменения при взаимодействии органов надзора и контроля обусловлены отсутствием полного перечня документов, которые территориальные органы федерального органа государственного земельного надзора имеют право запросить у органа муниципального контроля, при условии направления последним акта проверки, в котором описаны признаки выявленного правонарушения.

Отсутствие у государственных инспекторов информации об использовании и охране земель затрудняет выявление нарушителей требований Земельного кодекса РФ и своевременное принятие мер по устранению выявленных нарушений, что обуславливает необходимость улучшения взаимодействия органов, осуществляющих государственный земельный надзор, с правоохранительными органами РФ и органами прокуратуры.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 08.11.2018 № 2413-р «Об утверждении плана мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных отношений» // Собрание законодательства РФ, 12.11.2018, № 46, ст. 7112.

Выводы

Рекомендованные автором меры будут содействовать выполнению надзорно-контрольных полномочий, осуществляемых должностными лицами и повышению эффективности муниципального земельного контроля и государственного земельного надзора.

В рамках осуществления полномочий по государственному земельному надзору (контролю) приоритетными задачами в ближайшем будущем являются:

развитие системы применения беспилотных авиационных систем в надзорной деятельности;

внедрение новых методов обработки пространственных данных для выявления нарушений земельного законодательства;

совершенствование системы оценки риска причинения ущерба (вреда) охраняемым законом ценностям путем разработки новых индикаторов риска нарушения обязательных требований;

цифровизация надзорной (контрольной) деятельности путем использования государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации надзорной (контрольной) деятельности».

Литература:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020. – Текст: электронный.

2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 28.04.2023) // Собрание законодательства РФ, 29.10.2001, № 44, ст. 4147. – Текст: электронный.
3. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2023) // Собрание законодательства РФ, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5007. – Текст: электронный.
4. Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ (ред. от 19.12.2022) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 14.06.2021, № 24 (Часть I), ст. 4188. – Текст: электронный.
5. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6249. – Текст: электронный.
6. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 (ред. от 29.10.2022) «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» (вместе с «Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре)») // Собрание законодательства РФ, 12.07.2021, № 28 (часть I), ст. 5511. – Текст: электронный.
7. Распоряжение Правительства РФ от 08.11.2018 № 2413-р «Об утверждении плана мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных отношений» // Собрание законодательства РФ, 12.11.2018, № 46, ст. 7112. – Текст: электронный.

8. Распоряжение Росреестра от 23.11.2016 № Р/0222 «Об утверждении Порядка обобщения и анализа Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии правоприменительной практики при осуществлении государственного надзора (контроля)» // СПС КонсультантПлюс. – Текст: электронный.
9. Отчеты о государственном земельном контроле по состоянию на 1 января 2019 г., 1 января 2020 г., 1 января 2021 г., 1 января 2022 г., 1 января 2023 г. // Официальный сайт Росреестра. Статистика (rosreestr.gov.ru) (дата обращения 06.06.2023). – Текст: электронный.
10. Итоговый доклад «Основные результаты деятельности Росреестра за 2022 год и основные задачи на 2023 год» // rosreestr.gov.ru (дата обращения 06.06.2023). – Текст: электронный.
11. Бутылина, Е.Ф. Земельный надзор и контроль: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2019. С. 85. – Текст: электронный.
12. Выпханова, Г.В. Правовые проблемы понимания и соотношения земельного надзора и контроля // Аграрное и земельное право. 2017. № 1. С. 19-23. – Текст: непосредственный.
13. Кичигин, Н.В. Правовые модели организации государственного экологического надзора на региональном уровне // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России: сборник материалов Международной научно-практической конференции. Москва, 19 марта 2020 г. / сост. и отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. - М.: МИИГАиК, 2020. - С. 49-50. – Текст: непосредственный.