

УДК 336.226.212.1: 346.1

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА НА ПРИМЕРЕ ИСТРИНСКОГО РАЙОНА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

STATE LAND OVERSIGHT IMPLEMENTATION ON THE EXAMPLE OF THE ISTRA DISTRICT OF THE MOSCOW REGION

©Синенко В. А.

Российский университет дружбы народов
г. Москва, Россия, sinenko.va@yandex.ru

©Sinenko V.

Peoples' Friendship University
Moscow, Russia, sinenko.va@yandex.ru

Аннотация. Использование земли в силу положений ст. 36 Конституции Российской Федерации не должно наносить ущерб окружающей среде и нарушать права и законные интересы иных лиц. В свою очередь все участники земельных отношений имеют права и обязанности по рациональному использованию и охране земли и земельных ресурсов. Первостепенные цели и задачи контроля и надзора за соблюдением земельного законодательства, использованием и охраной земель Российской Федерации состоят в обеспечении исполнения в законодательном порядке основных требований и правил, соблюдения положений нормативно-правовой базы в отношении использования и распоряжения землей, выполнения мероприятий по охране и защите земель федеральными органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами. Полномочия по земельному надзору распространяются на все категории земель, разрешенное использование и охватывают всех собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков. Управление землями и земельным фондом представляет собой деятельность федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления, которая направлена на обеспечение рационального использования и охрану земельного фонда. При этом рациональное использование и управление земельным фондом обеспечивается за счет соблюдения положений земельного законодательства Российской Федерации, разработки и совершенствования целей и задач в сфере нормативно-правового регулирования. А это в свою очередь возможно осуществить путем обеспечения систематического контроля за использованием, распределением и охраной земель, а также принятия необходимых мер воздействия, выявления и пресечение несоблюдения положений земельного законодательства Российской Федерации. В связи с чем, функции государственного управления земельным фондом являются и функциями государственного регулирования земельных отношений. В своей статье автор рассматривает указанные проблемы на примере Истринского района Московской области.

Abstract. The use of land by virtue of the provisions of Art. 36 of the Constitution of the Russian Federation should not damage the environment and violate the rights and legitimate interests of other persons. In turn, all participants in land relations have rights and responsibilities for the rational use and protection of land and land resources. The primary goals and tasks of control and supervision over compliance with land legislation, use and protection of the lands of the Russian Federation consist in ensuring the implementation in legislative order of basic requirements

and rules, compliance with the provisions of the legal framework with respect to the use and disposal of land, the implementation of measures for the protection and protection of land federal bodies of state power, local self-government bodies, legal entities and individuals. Powers for land surveillance apply to all categories of land, permitted use and cover all owners, landowners, land users and tenants of land. The management of lands and land fund is the activity of federal bodies of state power and bodies of local self-government, which is aimed at ensuring the rational use and protection of the land fund. At the same time, rational use and management of the land fund is ensured through compliance with the provisions of the land legislation of the Russian Federation, the development and improvement of goals and objectives in the field of regulatory legal regulation. And this, in turn, can be achieved by ensuring systematic control over the use, distribution and protection of land, as well as taking the necessary measures of influence, identifying and suppressing non-compliance with the provisions of the land legislation of the Russian Federation. In this connection, the functions of state management of the land fund are, also functions of state regulation of land relations. In his article the author considers these problems on the example of the Istra district of the Moscow region.

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

Keywords: supervision, land control, cadastre, land supervision, liability, violations, land disputes, real estate, land, court, land legislation.

Государственный земельный надзор является деятельностью уполномоченных должностных лиц уполномоченных федеральных организаций исполнительной власти, которая направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства Российской Федерации (ст. 71 Земельного кодекса Российской Федерации). За нарушения земельного законодательства Российской Федерации предусматривается 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 (1).

Государственный земельный контроль осуществляется в режиме, определенном Правительством Российской Федерации. Также согласно 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.

На территории Российской Федерации мероприятия по осуществлению государственного земельного надзора возложены на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (далее — Росреестр) и ее территориальные органы.

Должностные лица и специалисты Росреестра и его территориальных органов осуществляют государственный земельный надзор в порядке, который предусмотрен

постановлением Правительства РФ от 02.01.2015 г. №1 «О государственном земельном надзоре».

На территории Российской Федерации государственный земельный надзор осуществляется в форме [1]:

- проведения плановых и внеплановых проверок на соответствующей территории;
- систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства. Такое систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства осуществляется в результате проведения административного обследования и изучения объектов земельных отношений, анализа правовых актов, которые ранее были приняты органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, а также в иных формах, которые предусматриваются земельным законодательством Российской Федерации;
- принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Согласно положениям постановления Правительства РФ от 02.01.2015 №1 (ред. от 07.08.2017) «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» информация о результатах проведенных проверок размещается на официальных сайтах органов государственного земельного надзора в соответствии с требованиями Федерального закона от 09.02.2009 №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства заключается в проведении 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.

По итогу проведения плановых и внеплановых проверок, 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, с учетом данных государственного мониторинга земель органами государственного земельного надзора осуществляются анализ и прогнозирование состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности (2).

С учетом положений статьи 23.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП) Росреестр и его территориальные органы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных следующими статьями (3):

положения статьи 7.1 КоАП освещают понятие самовольного занятия земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок;

положения статьи 7.34 КоАП освещают вопросы использования земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования юридическим лицом, не выполнившим в установленный федеральным законом срок обязанности по переоформлению такого права на право аренды земельного участка или по приобретению этого земельного участка в собственность;

положения части 1 статьи 8.8. КоАП освещают вопросы использования земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием;

положения части 3 статьи 8.8. КоАП освещают вопросы неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях в случае, если обязанность по использованию такого земельного участка в течение установленного срока предусмотрена федеральным законом;

положения части 4 статьи 8.8. КоАП освещают вопросы невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Результаты анализа состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности и соответствующий прогноз включаются Росреестром в государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации.

При осуществлении государственного земельного надзора федеральные органы исполнительной власти представляют в Росреестр информацию об итогах осуществления государственного земельного надзора для анализа и учета такой информации при подготовке государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации.

Должностные лица Росреестра в рамках своих полномочий по государственному земельному надзору (далее — ГЗН) осуществляют своевременный контроль за соблюдением [1–4]:

– требований земельного законодательства об использовании земельных участков по их целевому назначению;

– обязанностей по приведению земель в состояние, которое пригодно для использования их 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 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 о переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобретения земельных участков в собственность;

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

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

–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.

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

При выявлении и обнаружении признаков земельного правонарушения Госинспектор в рамках своих полномочий составляет протокол об административном правонарушении. Далее выписывается предписание об устранении признаков земельного правонарушения. Полученные и укомплектованные материалы передаются вышестоящему госинспектору для принятия решения о привлечении к административной ответственности виновных за совершение такого административного земельного правонарушения [1].

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

При выявлении в результате проведения проверок нарушений требований земельного законодательства Российской Федерации к актам проверки прикладываются предписания об устранении выявленных нарушений, где указываются сроки устранения таких нарушений. В отношении совершивших нарушения лиц составляются протоколы об административных правонарушениях или иные предусмотренные законодательством Российской Федерации акты в установленном законодательством об административных правонарушениях порядке.

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.

Разрешение земельных споров, осуществляемое компетентными судебными органами, является одним из способов защиты прав и законных интересов собственников, арендаторов земельных участков, землепользователей и землевладельцев [2].

Рассмотрим основные направления деятельности и осуществление государственного земельного надзора на примере деятельности Истринского отдела Управления Росреестра по Московской области.

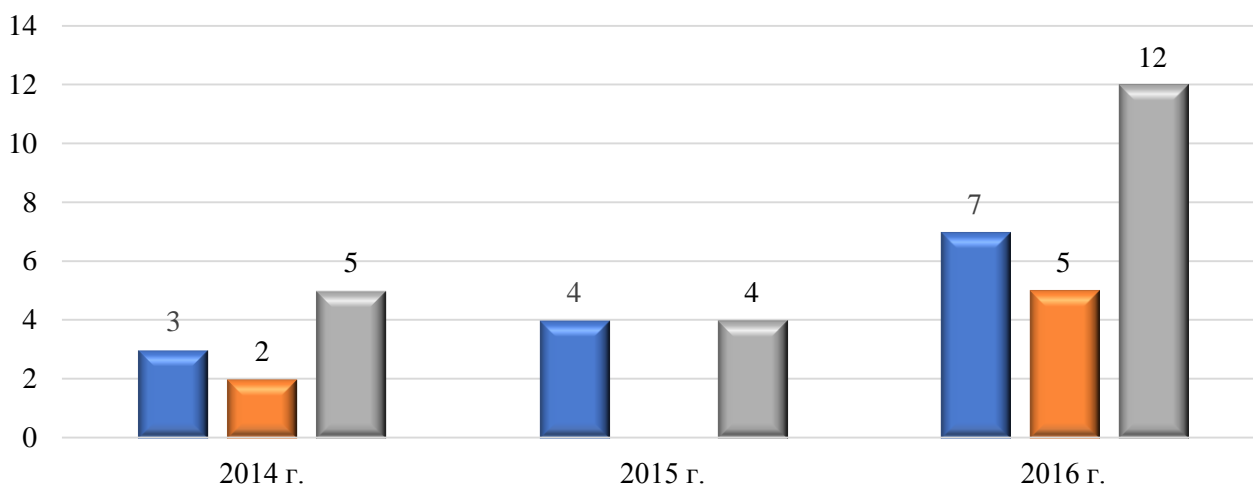
Истринский отдел Управления Росреестра по Московской области осуществляет проверки по использованию и охране земель посредством проведения плановых и внеплановых проверок юридических лиц и граждан, путем рассмотрения обращений и поступивших материалов в Истринский отдел Управления Росреестра по Московской области, которые освещают и указывают на наличие административного правонарушения, а также непосредственно при осуществлении государственными земельными инспекторами мониторинга использования земельных участков их собственниками или пользователями.

Административные правонарушения в сфере государственного земельного надзора на территории Истринского района Московской области за 2014–2016 гг. представлены в Таблице 1 и на Рисунке 1.

Таблица 1.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НАРУШЕНИЯ
 В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА
 В ИСТРИНСКОМ МУНИЦИПАЛЬНОМ РАЙОНЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ЗА 2014–2016 гг.

Виды правонарушений	год			Абс. изменение	Темп прироста, %
	2014	2015	2016		
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



- Самовольное занятие земельных участков, использование их без правоустанавливающих документов и документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности
- Использование земель не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием
- Итого

Рисунок 1. Административные нарушения в сфере государственного земельного надзора на территории Истринского муниципального района Московской области за 2014–2016 гг.

В результате контрольных мероприятий за 2014–2016 гг. в Истринском районе Московской области выявлено два вида нарушений. Самовольное занятие земельных участков, использование таких участков без предоставления правоустанавливающих документов и документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности, в результате анализа представлено самым распространенным видом нарушения. Под самовольным занятием земель понимается пользование чужим земельным участком при отсутствии воли собственника этого участка (статья 7.1 КоАП РФ). При использовании земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю виновное лицо имеет либо имело некие правоудостоверяющие или правоустанавливающие документы, несоответствующие требованиям законодательства Российской Федерации.

Показатель нарушений по самовольному занятию земельных участков увеличился с 2014 г. по 2016 г. на 133,3%.

По итогу к административной ответственности за данное нарушение привлечено 7 граждан, организаций и должностных лиц, при этом в 2015 г. — 4 гражданина, в 2014 г. — 3 гражданина.

С учетом приведенных данных преобладающим правонарушением является невыполнение в установленный срок законного предписания об устранении нарушения земельного законодательства (ч. 25 ст. 19.5 КоАП РФ) (Таблица 2).

Таблица 2.

СТАТИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
В СИСТЕМЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ
В ИСТРИНСКОМ МУНИЦИПАЛЬНОМ РАЙОНЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ЗА 2014–2016 гг.

Виды правонарушений	год			Абс. изменение	Темп прироста, %
	2014	2015	2016		
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

Невыполнение в установленный срок законного предписания об устранении нарушения земельного законодательства Российской Федерации является основным правонарушением против порядка управления по итогам 2016 года.

За данное нарушение к административной ответственности привлечено:

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. (Рисунок 2).

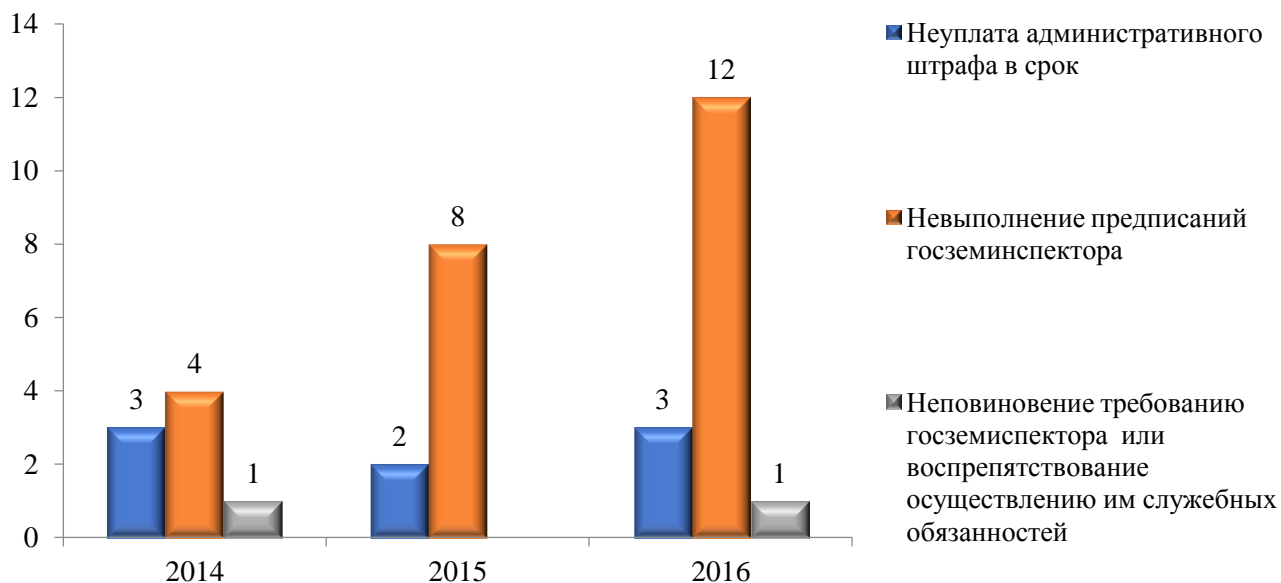


Рисунок 2. Административные правонарушения в системе земельных отношений в Истринском муниципальном районе Московской области за 2014–2016 гг.

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

Представленный показатель вынесенных предписаний об устранении нарушений земельного законодательства Российской Федерации характеризует принятие государственными земельными инспекторами мер административного воздействия к нарушителям земельного законодательства, не устраняющим выявленные правонарушения. 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 предписаний. В случае выявления неисполнения предписания и неустранения нарушения возбуждается дело об административном правонарушении в соответствии с положениями части 25 ст. 19.5 КоАП РФ (невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор).

Источники:

(1). Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 №136 /Правовая база данных. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.

(2). Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 №1 (ред. от 07.08.2017) «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» / Правовая база данных. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

(3). Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 №195 / Правовая база данных. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.

Список литературы:

1. Синенко В. А. Основные направления деятельности при ведении государственного земельного надзора на территории Московской области // Бюллетень науки и практики. Электрон. журн. 2017. №7 (20). С. 114-119. Режим доступа: <http://www.bulletennauki.com/sinenko> (дата обращения 15.08.2017). DOI: 10.5281/zenodo.826517.

2. Пертли И. Р., Синенко В. А. Урегулирование споров по земельному налогу. Досудебный порядок // Бюллетень науки и практики. Электрон. журн. 2017. №2 (15). С. 348-355. Режим доступа: <http://www.bulletennauki.com/pertli> (дата обращения 15.08.2017). DOI: 10.5281/zenodo.291948

3. Синенко В. А., Клименко С. И. Особенности осуществления процедуры государственного кадастрового учета объектов недвижимости с учетом вступления в силу Федерального Закона от 13.07.2015 №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Актуальные вопросы науки и практики XXI в.: материалы VI Международной научно-практической конференции (01-04 июня 2017 г.). Нижневартовск: Издательский центр «Наука и практика», 2017. С. 92-99. Режим доступа: <http://www.konferenc.com/sinenko-klimenko> (дата обращения 04.06.2017). DOI: 10.5281/zenodo.802689.

4. Синенко В. А. Проведение и осуществление государственного кадастрового учета на примере Истринского района Московской области // Бюллетень науки и практики. Электрон. журн. 2017. №8 (21). С. 194-200. Режим доступа: <http://www.bulletennauki.com/sinenko-v> (дата обращения 15.08.2017). DOI: 10.5281/zenodo.842990.

References:

1. Sinenko, V. (2017). Main directions of activity under conduct of state land oversight on the territory of Moscow region. *Bulletin of Science and Practice*, (7), 114-119. doi:10.5281/zenodo.826517

2. Pertli, I., & Sinenko, V. (2017). Settlement of disputes on land tax. Pre-trial procedure. *Bulletin of Science and Practice*, (2), 348-355. doi:10.5281/zenodo.291948

3. Sinenko, V. A., & Klimenko, S. I. (2017). Features of the procedure for state cadastral registration of real estate objects, taking into account the entry into force of the Federal Law of 13.07.2015 № 218-FZ “On state registration of real estate”. *Actual issues of science and practice XXI. Materials of the VI International Scientific and Practical Conference (01-04 June 2017)*. Nizhnevartovsk, Publishing Center “Science and Practice”, 92-99. doi:10.5281 / zenodo.802689

4. Sinenko, V. (2017). Conducting and implementation of state cadastre accounting on the example of the Istra district of the Moscow region. *Bulletin of Science and Practice*, (8), 194-200. doi:10.5281/zenodo.842990

*Работа поступила
в редакцию 21.08.2017 г.*

*Принята к публикации
24.08.2017 г.*

Ссылка для цитирования:

Синенко В. А. Осуществление государственного земельного надзора на примере Истринского района Московской области // Бюллетень науки и практики. Электрон. журн. 2017. №9 (21). С. 140-149. Режим доступа: <http://www.bulletennauki.com/sinenko-1> (дата обращения 15.09.2017).

Cite as (APA):

Sinenko, V. (2017). State land oversight implementation on the example of the Istra district of the Moscow region. *Bulletin of Science and Practice*, (9), 140-149