

6. Turizm i otdykh v Altayskom krae. 2011-2016: Stat.sb./ Territorialnyy organ Federal'noy sluzhby gosudarstvennoy statistiki po Altayskomu krayu. – Barnaul, 2017. – 88 s.

7. Kharlamov S.V. Vostrebovannost' unikalnykh svoystv turistskikh resursov Altayskogo kraya // Mir nauki, kultury, obrazovaniya. – Barnaul, 2014. – № 5 (48). – S. 296-298.

8. Federal'naya sluzhby gosudarstvennoy statistiki po Altayskomu krayu [elektronnyy

resurs]: informatsionnyy portal, 2017. – Rezhim dostupa: <http://akstat.gks.ru>. – Zagl. s ekrana.

9. Kraevoy informatsionnyy telekanal Katun-24 [elektronnyy resurs]: informatsionnyy portal, 2017. – Rezhim dostupa: <http://www.katun24.ru>. – Zagl. s ekrana.

10. Kharlamova N.F., Romanov A.N. i dr. Turistskie resursy Altayskogo kraya: monografiya. – Barnaul: Azbuka, 2011. – 178 s.



УДК 332.54:351.71(571.13)

Т.А. Филиппова, С.Э. Нугуманова
T.A. Filippova, S.E. Nugumanova

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА НА ТЕРРИТОРИИ ГОРОДА ОМСКА

IMPLEMENTATION OF STATE LAND SUPERVISION IN OMSK CITY AREA

Ключевые слова: государственный земельный надзор, плановые проверки, земельное законодательство, нарушения, штрафные санкции, контроль за охраной и использованием земель.

Государственный земельный надзор за использованием и охраной земель является сложным процессом. Это деятельность уполномоченных органов, которая направлена на решение многих задач, в том числе предупреждение, выявление, пресечение нарушений земельного законодательства. Целью работы является изучение порядка осуществления государственного земельного надзора на территории г. Омска и анализ результативности данного мероприятия. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующий ряд задач: изучение нормативно-правовой базы, которая обеспечивает функционирование и регулирование государственного земельного надзора; сбор необходимых данных и их анализ; определение эффективности государственного земельного надзора на территории г. Омска. Для того чтобы проследить деятельность, эффективность и особенности надзора на территории г. Омска, был проведен анализ контроля за 4 года (с 2013 по 2016 г). Учитывались такие основные показатели: количество проверок; обследуемая площадь; лица, в отношении которых проводились проверки; численность составленных протоколов; виды выявленных нарушений, сумма штрафных санкций, виды и количество нарушений. Для оценки эффективности и анализа использовались результаты отчетов по «Контролю за соблюдением земельного законодательства». За 4 исследуемых года наблюдается слабая динамика эффективности результатов, этому способствует ряд прямых и косвенных причин. Сравнивая результаты работы государственного земельного надзора в райо-

нах Омской области и на территории г. Омска, можно сказать, что городские органы работают эффективнее. Большой процент, а именно 60% взысканных штрафов, приходится на территорию г. Омска.

Keywords: state land supervision, planned inspection, land legislation, violations, punitive sanctions, control of land protection and use.

The state land supervision of land use and protection is a complex process. The state land supervision is an activity of authorized bodies directed to the solution of many tasks such as prevention, detection, and restraint of land legislation violations. The research goal is to study the implementation of the state land supervision in the Omsk City area and analyze its effectiveness. The following research objectives tasks are involved: the study of legal framework which ensures functioning and regulation of the state land supervision; collection and analysis of necessary data; determination of the state land supervision effectiveness in the Omsk City area. The analysis of the control activity during 4 years (from 2013 to 2016) was conducted to trace the activities, effectiveness and peculiarities of the land supervision in the Omsk City area. Such features as inspection quantity, surveyed area; persons subject to inspection; the number of made reports; types of detected violations, penalty amounts, types and amount of violations are taken into account. The analysis and effectiveness evaluation used the data of reports on "The Control over Compliance with Land Legislation". Weak dynamics of effectiveness results was observed during 4 studied years due to some direct and indirect reasons. The main reason is low effectiveness of the state land supervision in the Omsk City area.

Филиппова Татьяна Анатольевна, к.с.-х.н., доцент каф. землеустройства, Омский государственный аграрный университет им. П.А. Столыпина. E-mail: ta.filippova@omgau.org.

Нугуманова Севара Эшпулатовна, студент, Омский государственный аграрный университет им. П.А. Столыпина. E-mail: ta.filippova@omgau.org.

Filippova Tatyana Anatolyevna, Cand. Agr. Sci., Assoc. Prof., Chair of Land Management, Omsk State Agricultural University named after P.A. Stolypin. E-mail: ta.filippova@omgau.org.

Nugumanova Sevara Eshpulatovna, student, Omsk State Agricultural University named after P.A. Stolypin. E-mail: ta.filippova@omgau.org.

Введение

Под государственным земельным надзором понимают деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, которая направлена на обеспечение рационального использования и охраны земель, защиту прав и законных интересов собственников, землепользователей, арендаторов [1]. Данная процедура включает предупреждение, выявление, пресечение нарушений земельного законодательства. Государственный земельный надзор – огромный механизм, который состоит из множества ступеней, каждая из которых представляет собой определенный этап его проведения. Функции по осуществлению государственного земельного надзора на территории субъекта проводит Управление Росреестра по Омской области.

Для того чтобы быть компетентным в вопросе, который касается государственного земельного надзора, нужно знать не только положения, регламентирующие данную процедуру, но и в целом разбираться в земельном законодательстве, которое в свою очередь содержит в себе всю совокупность нормативных и правовых актов: Конституцию РФ, Гражданский и Градостроительный кодексы, Земельный кодекс, федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы субъектов РФ, а также иные нормативно-правовые акты РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления, содержащих нормы земельного права [2].

Ранее многие авторы обращались к рассмотрению данной темы, но их исследования проводились на территории различных муниципальных районов Омской области и касались в основном вопросов осуществления муниципального контроля [3]. Функции и полномочия органов государственного надзора гораздо шире, и часть вопросов, которые выявляются на муниципальном уровне, решаются только федеральными органами. На территории муниципального образования г. Омск осуществляется муниципальный контроль за использованием и охраной земель, но большинство выявленных нарушений устраняются совместно с

органами госнадзора по Омской области и прокуратуры.

Благодаря изучению статистики нарушений за последние четыре года, анализу правоприменительной практики к нарушителям земельного законодательства, исследованиям эффективности государственного надзора были выявлены проблемы осуществления государственного земельного надзора в г. Омске и определены пути их устранения.

Материалы и методы

Объектами исследования являются земельные участки, находящиеся на территории г. Омска, по которым были зафиксированы нарушения. Анализ проводился за период с 2013 по 2016 гг. Необходимые для анализа исходные данные были предоставлены Управлением Росреестра по Омской области. Основная информация взята из отчетов «Контроль за соблюдением земельного законодательства» (форма № 10-К) по г. Омску. Для проведения исследования в основном использовались следующие методы: аналитический, статистический, абстрактно-логический, графический.

Результаты исследований

Анализ результатов государственного надзора за соблюдением земельного законодательства, проведенный за 4 года, показал, что за данный период общее количество проверок составило 2005 шт. Распределение количества проверок за каждый год представлено на рисунке 1.

Снижение количества проверок в 2016 г. по сравнению с предыдущими годами произошло за счёт уменьшения количества плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Это объясняется поддержкой государством развития малого и среднего бизнеса и облегчения их деятельности.

Осуществление государственного земельного надзора за использованием и охраной земель в г. Омске проводилось в отношении юридических лиц, граждан и должностных лиц. Численность субъектов проверок представлена в таблице 1.

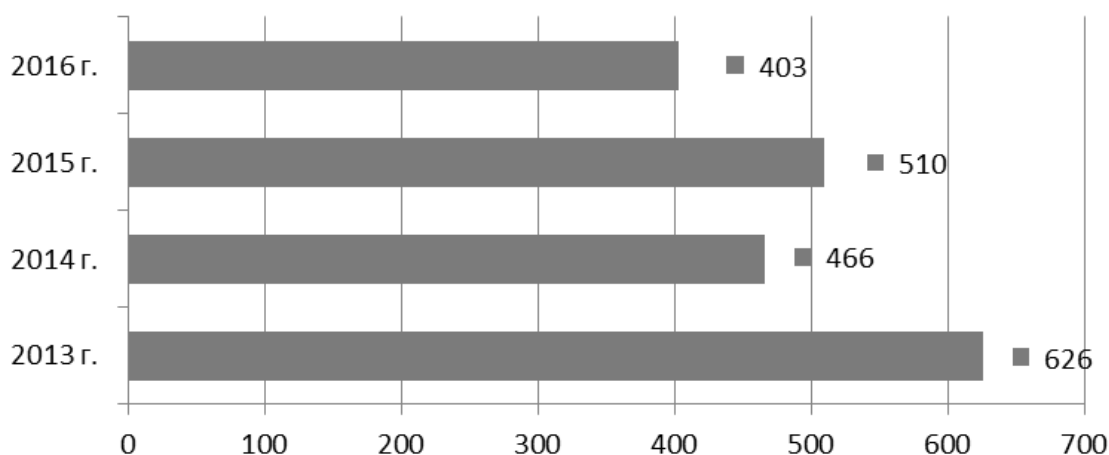


Рис. 1. Соотношение количества проверок по г. Омску (с 2013 по 2016 гг.)

Таблица 1

Численность проверяемых субъектов государственного земельного надзора в г. Омске

Нарушители земельного законодательства РФ	Выявлено нарушений земельного законодательства			
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Юридические лица	124	83	64	89
Граждане	217	170	308	282
Должностные лица	285	213	134	32
Итого	626	466	510	403

Следует отметить, что количество нарушений, допущенных юридическими и должностными лицами за четыре года уменьшилось почти в 2 раза. Это связано с изменениями в земельном законодательстве за последние два года. Теперь в ежегодный план проверок включаются только правообладатели земельных участков, а не арендаторы.

Изменения коснулись также защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подтверждающих отсрочку и (или) приостановление плановых проверок для отдельных категорий субъектов.

За исследуемый период площадь обследованных земельных участков составила 1129,4 га. Причем, площадь участков с выявленными нарушениями земельного законодательства равна 711 га, что составляет около 63% от общей площади участков, на которых проведены проверки.

В ходе проведения проверок были выделены следующие виды нарушений: 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, неиспользование земельных участков и иные нарушения. По результатам проверок са-

мовольное занятие земельных участков было выявлено в большей степени и составляет 71% от общего числа нарушений. Состав и количество видов нарушений земельного законодательства за 2016 г. приведены на рисунке 2.

По результатам проверок инспекторами Управления Росреестра по Омской области проводились следующие мероприятия: оформление и передача на рассмотрение материалов по нарушениям земельного законодательства; вынос предписаний по устранению нарушений, наложение штрафных санкций, а также при необходимости привлечение к административной ответственности. Следует отметить, что зачастую привлечение к ответственности не означает устранение нарушения, такая ситуация наблюдалась и в г. Омске. Так, за 2013 г. из 528 было устранено лишь 84 нарушения. Положение не изменилось и в 2016 г., из 403 нарушений устранено только 85.

К причинам, по которым нарушения не были устранены, можно отнести случаи, когда невозможно устранить нарушение в определенный срок, но в данной ситуации должно быть составлено ходатайство по этому поводу о продлении срока. В остальных случаях не устранения нарушений происходят из-за халатности землепользователей, либо незнания законодательства.

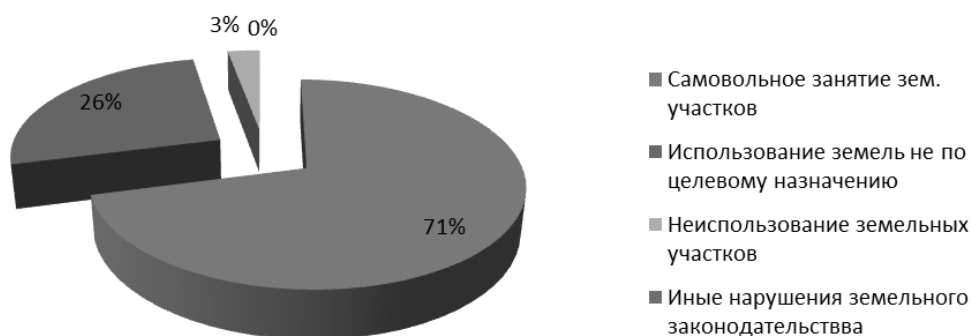


Рис. 2. Структура нарушений земельного законодательства в г. Омске (2016 г.)

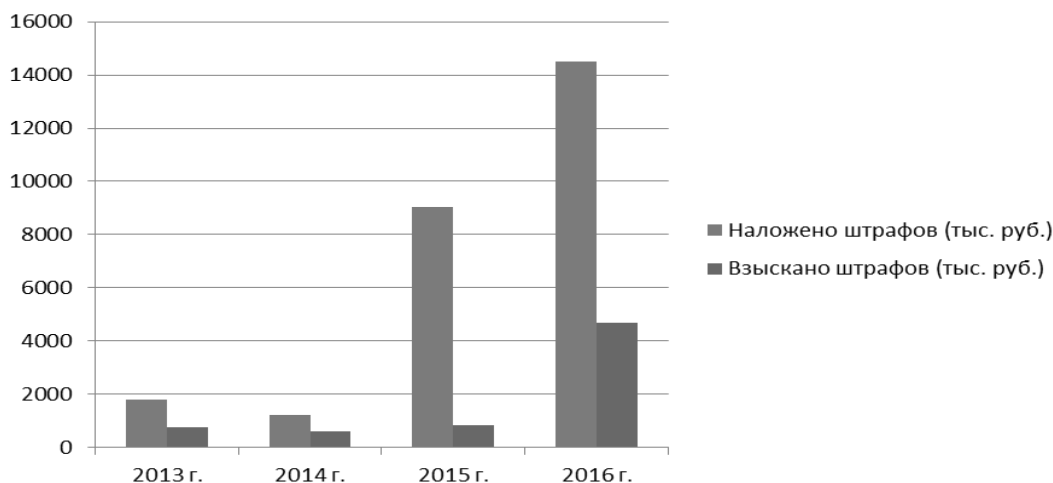


Рис. 3. Анализ соотношения штрафов за период 2013-2016 гг. в г. Омске

Привлечение к административной ответственности ведет за собой составление протоколов об административном правонарушении. Данный документ формируется в случае неисполнения предписания в установленный срок. Так, за период с 2013 по 2016 г. было составлено 954 протокола.

Штрафные санкции являются мерой административного принуждения, применяемой к нарушителям земельного законодательства, и занимают значительное место в процессе осуществления государственного земельного надзора за использованием и охраной земель. В марте 2015 г. были внесены изменения в Кодекс РФ «Об административных правонарушениях», которые повлекли увеличение размера штрафов практически в 10 раз. Например, за самовольное занятие земельного участка для граждан штраф возрос с 500 до 5000 руб., а для юридических лиц увеличился до 100000 (при прежних 10000), и это только минимальный порог сумм. Также был изменен порядок исчисления штрафных санкций в зависимости от кадастровой стоимо-

сти участка, на котором допущено нарушение.

Произошедшие изменения отразились и на штрафных санкциях, которые были возложены на нарушителей земельного законодательства в г. Омске. Сравнение значений наложенных и взысканных штрафов за период с 2013 и 2016 гг. изображено на рисунке 3.

Нельзя не отметить существенную разницу между взысканными и наложенными штрафами, так как суммы значительно отличаются друг от друга. Резкое увеличение наложенных штрафов наблюдается в 2015-2016 гг., что подтверждается вступлением в силу произошедших изменений земельного законодательства. Однако, взыскание штрафов в 2013, 2014 и 2015 гг. было незначительным и находилось практически на одном уровне. Анализ информации за 2016 г. показал, что активность взыскания штрафов увеличилась, а значит, и эффективность госнадзора существенно возросла. Данный показатель очень важен, так как именно взысканные штрафы являются

составляющей государственного бюджета. Следует заметить, что более 60% штрафов за нарушение земельного законодательства в 2016 г. по г. Омску ещё не взыскано. Следует активнее задействовать Федеральную службу судебных приставов и органы прокуратуры по привлечению нарушителей к административной ответственности.

За каждый проступок нужно платить, это все понимают, но не всегда торопятся это делать. Такая ситуация обстоит и с нарушителями земельного законодательства, которые зачастую не устраняют правонарушения и не платят штрафы, при этом в полной мере пользуясь землей и всеми ее ресурсами. В таблице 2 приведены данные по непогашенным штрафам на конец 2016 г. в г. Омске.

Таблица 2
Соотношение задолженности по штрафным санкциям за 2016 г. в г. Омске

Нарушители законодательства	Остаток непогашенной задолженности на конец отчетного года, тыс. руб.
Юридические лица	11811,93
Граждане	1120,89
Должностные лица	2676,49
Итого	15609,31

Наибольший остаток непогашенной задолженности (11,8 млн руб.) зафиксирован по юридическим лицам, которые умело манипулируют законодательством и затягивают выплаты, используя право отсрочки и приостановления проверки. Должностные лица также имеют задолженность по штрафам в размере 2,6 млн руб. Несмотря на то, что привлечь гражданина к административной ответственности проще, чем юридическое лицо, за гражданами также имеется задолженность в размере 1,1 млн руб. Общая задолженность по штрафам в г. Омске составляет 15,6 млн руб., это сумма недополучена в бюджет.

Заключение

Слабая динамика результатов исследований сравниваемых годов (2013-2016 гг.) говорит о недостаточно эффективной работе инспекторов государственного земельного надзора. Это может быть вызва-

но такими причинами, как нехватка кадров, некомпетентность специалистов, слабый контроль со стороны исполнительных органов [6].

Результаты исследования показывают, что население муниципального образования слабо знает земельное законодательство. Именно это наблюдается при установлении количества видов правонарушений, в котором самовольное занятие земельных участков занимает больший процент, на втором месте по виду нарушения – использование земель не по целевому назначению.

О низкой правовой ответственности землепользователей в г. Омске можно судить по количеству наложенных и взысканных штрафов. Очевидно, что даже при наложении штрафных санкций по результатам проверок некоторые субъекты не готовы его платить, тем самым снижают поступления в бюджет.

Иногда из-за ошибок кадастровых инженеров в кадастр вносятся неточные сведения о границах земельных участков, о которых землепользователи не имеют сведений до определенного момента. Такие неточности встречаются, как правило, по ранее учтенным земельным участкам.

Для того чтобы устранить данные недостатки и увеличить эффективность государственного земельного надзора, необходимо выполнить следующие мероприятия:

- усилить ответственность инспекторов, осуществляющих деятельность по государственному земельному надзору;
- увеличить число специалистов, чтобы на каждого инспектора возлагалась реальная нагрузка, при которой он может качественно выполнять свою работу и проводить профилактическую работу с землепользователями по разъяснению их прав и обязанностей;
- эффективнее применять штрафные санкции к нарушителям земельного законодательства и усилить ответственность землепользователей за их неисполнение.

Библиографический список

1. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и

доп., вступ. в силу с 01.01.2017). – М. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ (Дата обращения 19.02.2017 г.);

2. Фомина Д.С. Организация и ведение государственного земельного надзора в Омской области // Материалы одиннадцатого университетского конкурса на лучшую научно-исследовательскую работу учащихся. – Омск: Изд-во ФГБОУ ВПО ОмГАУ им. П.А. Столыпина, 2015. – С. 343-346.

3. Макарова М.И., Карпова О.А. Анализ эффективности мероприятий по государственному земельному надзору на территории Омской области // Актуальные проблемы и перспективы развития геодезии, землеустройства и кадастра недвижимости в условиях рыночной экономики. – Омск: Изд-во ИП Макшеевой Е.А., 2017. – С. 94-97.

4. Неценко К.А., Карпова О.А. Организация проведения государственного земельного надзора на территории Калачинского района Омской области // Вклад молодых ученых в решение современных проблем геодезии, землеустройства и кадастра для обеспечения устойчивого развития экономики Прииртышья. – Омск: Изд-во ИП Макшеевой Е.А., 2016. – С. 136-138.

5. Ткачева Л.Ф. Осуществление государственного земельного надзора на территории Саргатского муниципального района Омской области // Состояние и перспективы управления объектами недвижимости разного назначения. – Омск: Изд-во ИП Макшеевой Е.А., 2013. – С. 9-12.

6. Мылкина Д.В., Рогатнев Ю.М. Система контроля за использованием земельных ресурсов на уровне муниципального района (на материалах Калачинского района) // Электронный научно-методический журнал Омского ГАУ. – 2016. – № 4 (7) октябрь-декабрь. – URL <http://e-journal.omgau.ru/index.php/2016-god/7/32-statya-2016-4/470-00215>. – ISSN 2413-4066.

References

1. Zemelnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii [Elektronnyy resurs]: ot 25.10.2001 N 136-FZ (red. ot 03.07.2016) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.01.2017). – М. – Rezhim dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773. (Data obrashcheniya 19.02.2017 g.).

2. Fomina D.S. Organizatsiya i vedenie gosudarstvennogo zemelnogo nadzora v Omskoy oblasti // Materialy odinnadtsatogo universitetskogo konkursa na luchshuyu nauchno-issledovatel'skuyu rabotu uchashchikhsya. – Omsk: Izd-vo «FGBOU VPO OmGAU im. P.A. Stolypina», 2015. – S. 343-346.

3. Makarova M.I., Karpova O.A. Analiz effektivnosti meropriyatiy po gosudarstvennomu zemelnomu nadzoru na territorii Omskoy oblasti // Aktualnye problemy i perspektivy razvitiya geodezii, zemleustroystva i kadastra nedvizhimosti v usloviyakh rynochnoy ekonomiki. – Omsk: Izd-vo IP Maksheevoy E.A., 2017. – S. 94-97.

4. Netsenko K.A., Karpova O.A. Organizatsiya provedeniya gosudarstvennogo zemelnogo nadzora na territorii Kalachinskogo rayona Omskoy oblasti // Vklad molodykh uchenykh v reshenie sovremennykh problem geodezii, zemleustroystva i kadastra dlya obespecheniya ustoychivogo razvitiya ekonomiki Priirtyshya. – Omsk: Izd-vo IP Maksheevoy E.A., 2016. – S. 136-138.

5. Tkacheva L.F. Osushchestvlenie gosudarstvennogo zemelnogo nadzora na territorii Sargatskogo munitsipalnogo rayona Omskoy oblasti // Sostoyanie i perspektivy upravleniya obektami nedvizhimosti raznogo naznacheniya. – Omsk: Izd-vo IP Maksheevoy E.A., 2013. – S. 9-12.

6. Mylkina D.V., Rogatnev Yu.M. Sistema kontrolya za ispolzovaniem zemelnykh resursov na urovne munitsipalnogo rayona (na materialakh Kalachinskogo rayona) // Elektronnyy nauchno-metodicheskiy zhurnal Omskogo GAU. – 2016. – № 4 (7) oktyabr - dekabr. – URL <http://e-journal.omgau.ru/index.php/2016-god/7/32-statya-2016-4/470-00215>. – ISSN 2413-4066.

