

**ОПТИМИЗАЦИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОХРАНЫ И КОНТРОЛЯ  
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ**  
OPTIMIZATION OF PROTECTION AND CONTROL OF LAND USE



УДК 332.334

DOI:10.24411/2588-0209-2021-10319

**Кустышева Ирина Николаевна**, кандидат технических наук, доцент кафедры геодезии и кадастровой деятельности института сервиса и отраслевого управления, Тюменский индустриальный университет (ТИУ), 625000, Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 38

**Kustysheva I.N.**, Candidate of technical sciences, Associate Professor of the Department of Geodesy and Cadastral Activity of the Institute of Service and Industrial Management of the Tyumen Industrial University (TIU), 625000, Russia, Tyumen, st. Volodarsky, d. 38

**Реферат.** В данной статье предпринята попытка оптимизации проведения муниципальной функции «муниципальный земельный контроль». В качестве объекта исследования была выбрана территория Ямало-Ненецкого автономного округа, где рассмотрена структура проведения мероприятий в сфере осуществления контрольно-надзорной функции земельных отношений. В статье анализируется проведение плановых и внеплановых проверок органами муниципального контроля, выявлены и охарактеризованы основные правонарушения в данной области. Автором сделан вывод о необходимости внесения поправок в алгоритм проведения муниципального земельного контроля.

**Abstract.** This article attempts to optimize the implementation of the municipal function "municipal land control". The territory of the Yamalo-Nenets Autonomous District was chosen as the object of the study, where the structure of the activities in the field of the control and supervisory function of land relations was considered. The article analyzes the conduct of scheduled and unscheduled inspections by municipal control bodies, identifies and describes the main offenses in this area. The author concluded that it is necessary to amend the algorithm for conducting municipal land control

**Ключевые слова:** государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль, плановые и внеплановые проверки.

**Key words:** state land supervision, municipal land control, scheduled and unscheduled inspections.

Проведение работ по защите и охране земель в Российской Федерации проводится не эффективно, разработка нормативно-правового обеспечения, а так же методика проведения земельного контроля на муниципальном уровне, в настоящее время недостаточно развита, что определило актуальность темы исследования научной статьи.

Земельные ресурсы нашей страны используются и охраняются в рамках действующего земельного законодательства с целью недопущения ухудшения их состояния и нерационального использования. Деятельность по проведению контрольно-надзорной функции за состоянием и использованием земель возложены на уполномоченных должностных лиц Росреестра, а именно проведения государственного земельного надзора. Муниципальный земельный контроль представляет собой деятельность органов местного самоуправления, однако законодателем зачастую эти понятия употребляются как равнозначные, на рисунке один представлено соотношение этих понятий.

Муниципальный земельный контроль	Государственный земельный надзор
<p><u>Регулируется:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Статьей 72 Земельного кодекса РФ</li> <li>- Федеральный закон № 294-ФЗ от 26 декабря 2008 г.</li> </ul>	<p><u>Регулируется:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Статьей 71 Земельного кодекса РФ</li> <li>- Федеральный закон № 294-ФЗ от 26 декабря 2008 г.</li> </ul>
<p><u>Задачи:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- недопущение самовольного занятия земельных участков;</li> <li>- недопущение использования земельных участков без правоустанавливающих документов;</li> <li>- недопущение самовольной мены земельными участками;</li> <li>- не допущение захламления земельных участков и загрязнения земель;</li> <li>- требование по использованию земельных участков по целевому назначению;</li> <li>- требование, связанное с выполнением в установленный срок предписаний;</li> <li>- иные требования предусмотренные действующим законодательством.</li> </ul>	
<p><u>Полномочия:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Составление актов проверки с наличием признаков выявленных нарушений.</li> <li>- Выдача предписаний.</li> <li>- Направление копии указанного акта в орган государственного земельного надзора.</li> </ul>	<p><u>Полномочия:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Составление актов проверки с наличием признаков выявленных нарушений.</li> <li>- Выдача предписаний.</li> <li>- Рассмотрение актов проверки составленных органом муниципального контроля и принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении или решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;</li> <li>- Привлечение виновных к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации.</li> </ul>

Рисунок 1 – Соотношение понятий государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля

Не смотря на то, что процедуры контроля и надзора регулируются разными статьями земельного кодекса, задачи данной процедуры едины, но полномочия разные, органы местного самоуправления не вправе применять меры по привлечению виновных к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации. Таким

образом, при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в земельной сфере понятия «контроль» и «надзор» разграничиваются. Для того, чтобы предложить оптимизацию охраны и контроля за использованием земель объектом исследования выберем территорию Ямало-ненецкого автономного округа (ЯНАО) [1-8].

Земельные отношения в Ямало-ненецком автономном округе (далее – ЯНАО) регулируются Законом ЯНАО от 19.07.2009 №39-ЗАО «О регулировании отдельных земельных отношений в Ямало-ненецком автономном округе» [9,16].

Названный закон устанавливает полномочия исполнительных органов государственной власти автономного округа в сфере земельных отношений, устанавливает порядок предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам.

Непосредственно вопросы организации и осуществления земельного контроля регулируются положениями Постановления Ямало-Ненецкого округа от 13 апреля 2015 года № 313-П «Об утверждении Порядка осуществления муниципального земельного контроля на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» [10]. На рисунке два представлены показатели муниципального земельного контроля, на территории ЯНАО за 2020 год, а именно количество проверок, утвержденных в 2019 году на 2020 год, количество проведенных плановых проверок и количество проведенных внеплановых проверок.

Из представленного рисунка видно, что за 2020 г. в округе было запланировано 297 проверок, из них 72% от всех запланированных контрольных мероприятий приходится на физические лица, 28 процентов приходится на юридические лица и индивидуальных предпринимателей [11-13].

Наименование муниципального образования городского округа (района), городских, сельских поселений	Проведение проверок в рамках муниципального земельного контроля							
	количество проверок, утвержденных в 2019 году на 2020 год		количество проверок в 2020 году		количество проведенных плановых проверок		количество проведенных внеплановых проверок	
	ЮЛ и ИП	ФЛ	ЮЛ и ИП	ФЛ	ЮЛ и ИП	ФЛ	ЮЛ и ИП	ФЛ
г. Губинский	6	7	1	0	1	0	0	0
Красноселькупский район	0	0	0	0	0	0	0	0
г. Лабитнанги	6	42	0	25	0	25	1	46
г. Муравленко	10	30	0	6	0	6	1	1
Надымский район	5	36	3	17	3	17	0	4
г. Ноябрьск	3	10	0	0	0	0	2	0
г. Новый Уренгой	17	31	2	10	2	10	1	0
Приуральский район	5	1	1	1	1	1	0	0
Пуровский район	24	12	2	0	2	0	4	1
г. Салехард	4	39	4	39	4	39	0	56
Тазовский район	0	5	0	1	0	1	0	0
Шурышкарский район	0	0	0	0	0	0	0	0
Ямальский район	4	0	0	0	0	0	0	12
<b>Итого</b>	<b>84</b>	<b>213</b>	<b>13</b>	<b>99</b>	<b>13</b>	<b>99</b>	<b>9</b>	<b>120</b>

Рисунок 2 – Проведение проверок в рамках муниципального земельного контроля

Как видно из представленных данных, было проведено всего 112 запланированных мероприятий в 2020 г. Из проведенных контрольных мероприятий 88% приходится на физические лица (ФЗ), на юридические лица (ЮЛ) и индивидуальных предпринимателей (ИП) - 12 % (рисунок 3).

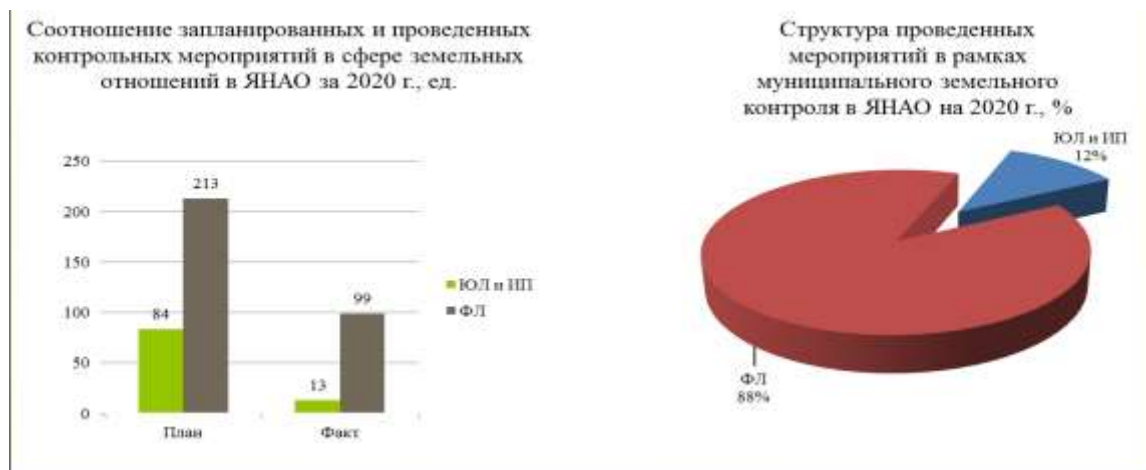


Рисунок 3 – Анализ показателей проведения плановых и внеплановых проверок

На рисунке 4 показано соотношение плановых и внеплановых проверок, по результатам видно, что органы контроля провели внеплановых проверок больше чем плановых.

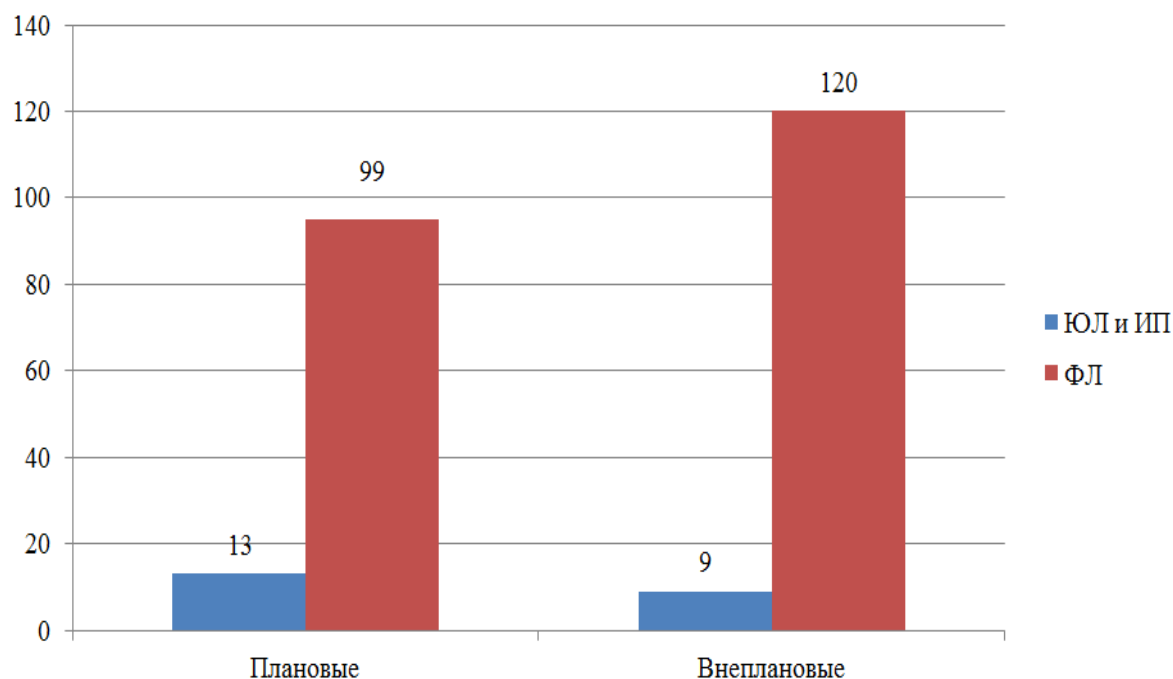


Рисунок 4 – Соотношение плановых и внеплановых проверок в сфере земельных отношений в ЯНАО за 2020 г., ед.

Таким образом, можно сделать вывод, что организация и осуществление земельного контроля в округе находится на низком уровне, на что указывает невыполнение плановых контрольных мероприятий в сфере земельных отношений, из 297 запланированных мероприятий выполнено всего 112 проверок.

На рисунке пять показаны основные правонарушения в области земельного законодательства в округе за 2020 год

По результатам проведения контрольных мероприятий было выявлено 120 правонарушений в области земельного законодательства



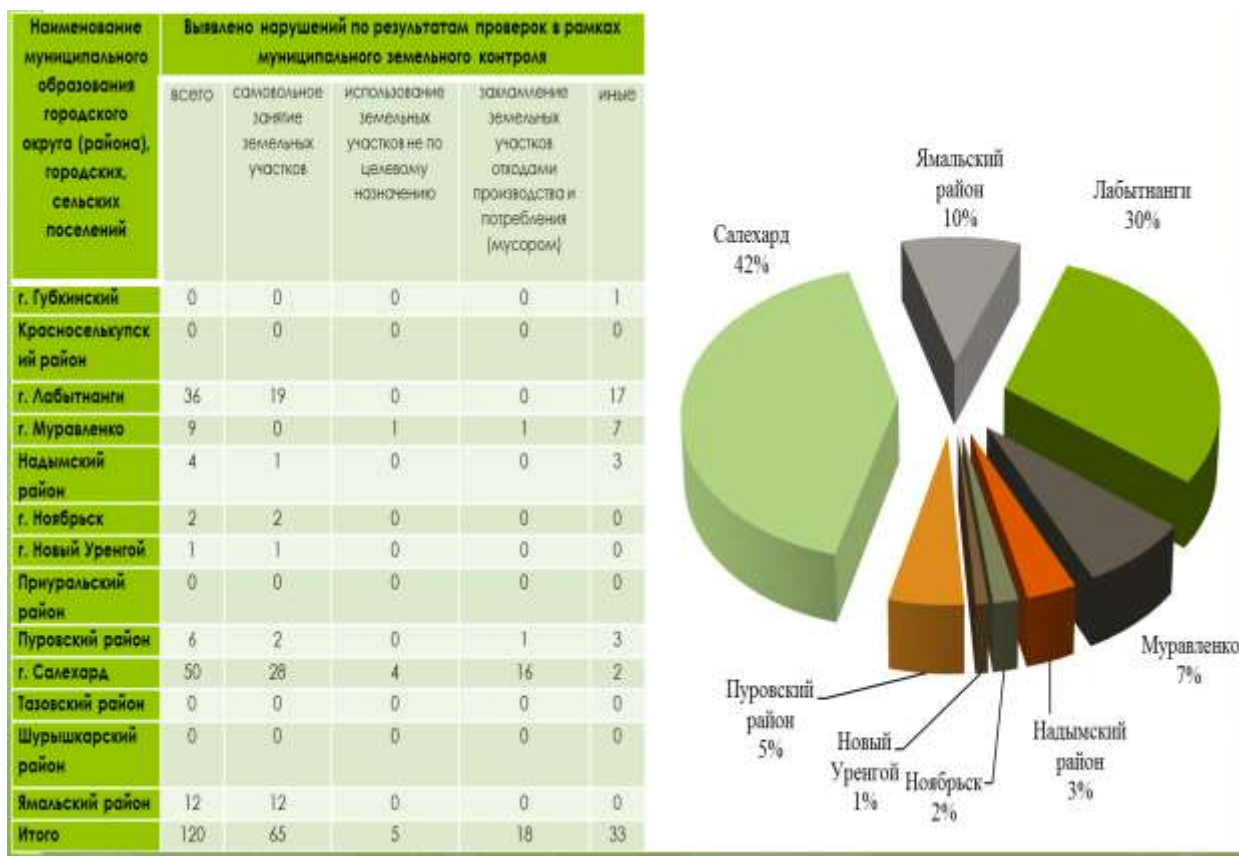


Рисунок 5 – Основные правонарушения в области земельного законодательства в округе за 2020 г.

Таким образом, анализ показал, что наибольшее количество нарушений земельного законодательства было выявлено по факту самовольного занятия земельных и по этой же причине было выдано наибольшее количество предписаний. При этом всего 39 нарушений из 65, по которым были выданы предписания, были устранены. По ст. 7.1 КоАП РФ (использование земельного участка лицом, не имеющим прав на указанный земельный участок) было привлечено наибольшее количество лиц.

При проведении рейдовых осмотров наибольшее количество нарушений приходится на захламливание земельных участков мусором. Устраненных нарушений земельного законодательства меньше в 2 раза, чем было выявлено, что является отрицательным показателем эффективности земельного надзора [14-15].

Проведенный анализ осуществления и проведения муниципального контроля показал, что число устраненных нарушений меньше числа выявленных, в то время как данные цифры должны быть сопоставимыми.

Это связано с тем, что согласно КоАП РФ, при выявлении земельного правонарушения правообладателю выносится не только штраф, но и предписание об устранении выявленного нарушения. При невыполнении в течение определенного времени данного предписания, нарушителю снова выносится штраф, но уже в большем объеме и предписание об устранении земельного нарушения, вследствие чего данный процесс растягивается.

Для того, чтобы процесс устранения выявленных нарушений был более эффективным, нужно предусмотреть обязательную регистрацию предписаний в журнале учета результатов проверки. На данный момент эта функция в системе земельного контроля является рекомендательной.

Оптимизация проведения алгоритма исполнения муниципальной функции «муниципальный земельный контроль» можно предложить в виде схемы представленной на рисунке 6.

Таким образом, в существующую схему исполнения муниципальной функции «муниципальный земельный контроль» предлагается включить обязательную функцию «Отражение результатов проверки в журнале учета», которая на данном этапе является рекомендательной. Это позволит сократить время подготовки и проведения повторного контрольного мероприятия.

Также рекомендуется включить в схему исполнения муниципальной функции «муниципальный земельный контроль» функции «Получение статистических данных от МЧС, МВД». Включение данной функции позволит проводить внеплановые проверки не только тогда, когда возникает угроза причинения вреда здоровью или жизни граждан или с причинением такого вреда, а заранее.



\_\_\_\_\_ – оптимизация исполнения функции «муниципальный земельный контроль»

Рисунок 6 – Оптимизация схемы исполнения функции «муниципальный земельный контроль»

Для повышения качества показателей проверок целесообразно рассмотреть вопрос об облегчении процедуры проведения внеплановых проверок в части уведомления нарушителей. Поэтому в схему исполнения муниципальной функции «муниципальный земельный контроль» рекомендуется включить функцию «Вручение предписания субъекту проверки с привлечением сотрудников МВД».

Необходимо на государственном или региональном уровне решить вопрос о геоинформационном сопровождении осуществления муниципального земельного контроля, например, с привлечением портала Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), на котором представлена «Публичная кадастровая карта» с кадастровым делением территории России и детальными кадастровыми сведениями об учтенных в ЕГРН земельных участках. Как правило, функциональные органы администраций муниципальных образований уже имеют наработанные технологии и базы данных. И создать геоинформационное сопровождение муниципального земельного контроля не составит особого труда. Вектором развития в данной сфере может быть Web-доступ к ГИС-серверу [8,12,14].

Совершенствование контрольно-надзорной функции - это основная задача регулирования земельных отношений в Российской Федерации.

#### Литература

1. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2021) / Справочная правовая система «Консультант плюс».
2. Федеральный закон от 08.03.2015 №46-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».
3. Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 №1 (ред. от 07.09.2020) «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре».
4. Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 №1515 (ред. от 28.11.2019) «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль».
5. Ермакова А.М. Зубарева Ю.В. Основные направления развития содействия занятости населения в Тюменской области / Аграрный вестник Урала. 2013. № 8 (114). С. 70-71.
6. Аверьянова Н.Н. Конституционно-правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации: монография / под ред. Г.Н. Комковой. – М., 2017. – 264 с.
7. Бутылина Е.В. Земельный надзор и контроль: дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Бутылина. – М., 2015. – 204 с.
8. Воронина М.В. К вопросу о содержании государственного земельного надзора / М.В. Воронина // Science Time. – 2017. – № 2 (38). – С. 92-95.
9. Закон ЯНАО от 19.07.2009 №39-ЗАО «О регулировании отдельных земельных отношений в Ямало-ненецком автономном округе» (с изменениями на 22 декабря 2020 года).
10. Постановление Ямало-Ненецкого округа от 13 апреля 2015 года №313-П «Об утверждении Порядка осуществления муниципального земельного контроля на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» (с изменениями на 9 декабря 2020 года).
11. Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 №489 (ред. от 30.11.2020) «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».
12. Гриц Д. С. Земельные участки общего пользования: состав и правовое регулирование / Д.С. Гриц // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 7 (56). – С. 112-116.



13. Ермакова А.М. Влияние ценообразующих факторов на стоимость земли в городе Екатеринбурге / Московский экономический журнал. 2019. № 10. С. 50.
14. Ивлева А.Ф. Муниципальный контроль как инструмент публично-правового воздействия на земельные отношения / А.Ф. Ивлева // Вопросы современной юриспруденции. –2016. – № 10 (60). – С. 35-41.
15. Королев С.Ю. Правовой институт земельного надзора (контроля) в современных условиях развития Российской Федерации / С.Ю. Королев // Право. Законодательство. Личность. – 2016. – № 1 (22). – С. 179-184.
16. Направления эффективного использования земельного фонда на примере аббатского района Тюменской области Кряхтунов А.В., Черных Е.Г., Богданова О.В. Естественные и технические науки. 2018. № 5 (119). С. 129-132.

#### Literatura

1. «Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii» ot 25.10.2001 №136-FZ (red. ot 30.12.2020) (s izm. i dop., vstup. v silu s 10.01.2021) / Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tant plyuS».
2. Federal'nyi zakon ot 08.03.2015 №46-FZ «O vnesenii izmenenii v Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyaKH».
3. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 02.01.2015 №1 (red. ot 07.09.2020) «Ob utverzhdenii Polozheniya o gosudarstvennom zemel'nom nadzore».
4. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26.12.2014 №1515 (red. ot 28.11.2019) «Ob utverzhdenii Pravil vzaimodeistviya federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti, osushchestvlyayushchikh gosudarstvennyi zemel'nyi nadzor, s organami, osushchestvlyayushchimi munitsipal'nyi zemel'nyi kontrol'».
5. Ermakova A.M. Zubareva YU.V. Osnovnye napravleniya razvitiya sodeistviya zanyatosti naseleniya v Tyumenskoj oblasti / Agrarnyi vestnik Urala. 2013. № 8 (114). S. 70-71.
6. Aver'yanova N.N. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie zemel'nykh otnoshenii v Rossiiskoi Federatsii: monografiya / pod red. G.N. Komkovo. – M., 2017. – 264 s.
7. Butylina E.V. Zemel'nyi nadzor i kontrol': dis. ... kand. jurid. nauk / E.V. Butylina. – M., 2015. – 204 s.
8. Voronina M.V. K voprosu o soderzhanii gosudarstvennogo zemel'nogo nadzora / M.V. Voronina // Science Time. – 2017. – № 2 (38). – S. 92-95.
9. Zakon YANAO ot 19.07.2009 №39-ZAO «O regulirovanii otдел'nykh zemel'nykh otnoshenii v Yamalo-nenetskom avtonomnom okrugE» (s izmeneniyami na 22 dekabrya 2020 goda).
10. Postanovlenie Yamalo-Nenetskogo okruga ot 13 aprelya 2015 goda №313-P «Ob utverzhdenii Poryadka osushchestvleniya munitsipal'nogo zemel'nogo kontrolya na territorii Yamalo-Nenetskogo avtonomnogo okrugaA» (s izmeneniyami na 9 dekabrya 2020 goda).
11. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30.06.2010 №489 (red. ot 30.11.2020) «Ob utverzhdenii Pravil podgotovki organami gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i organami munitsipal'nogo kontrolya ezhegodnykh planov provedeniya planovykh proverok yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei».
12. Grits D. S. Zemel'nye uchastki obshchego pol'zovaniya: sostav i pravovoe regulirovanie / D.S. Grits // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava. – 2015. – № 7 (56). – S. 112-116.
13. Ermakova A.M. Vliyanie tsenoobrazuyushchikh faktorov na stoimost' zemli v gorode Ekaterinburge / Moskovskii ehkonomicheskii zhurnal. 2019. № 10. S. 50.

14. Ivleva A.F. Munitsipal'nyi kontrol' kak instrument publichno-pravovogo vozdeistviya na zemel'nye otnosheniya / A.F. Ivleva // Voprosy sovremennoi yurisprudentsii. –2016. – № 10 (60). – S. 35-41.

15. Korolev S.YU. Pravovoi institut zemel'nogo nadzora (kontrolya) v sovremennykh usloviyakh razvitiya Rossiiskoi Federatsii / S.YU. Korolev // Pravo. Zakonodatel'stvo. Lichnost'. – 2016. – № 1 (22). – S. 179-184.

16. Napravleniya ehffektivnogo ispol'zovaniya zemel'nogo fonda na primere abbatskogo raiona Tyumenskoi oblasti Kryakhtunov A.V., Chernykh E.G., Bogdanova O.V. Estestvennye i tekhnicheskie nauki. 2018. № 5 (119). S. 129-132.