

**ОРГАНИЗАЦИЯ И ВЕДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО
НАДЗОРА ОРГАНАМИ РОССЕЛЬХОЗНАДЗОРА НА ТЕРРИТОРИИ
КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ**

ORGANIZATION AND CONDUCTION OF STATE LAND SUPERVISION BY
THE BODIES OF ROSSELKHOZNADZOR IN THE TERRITORY OF
KRASNOYARSKY KRAI

УДК 332.025.13

DOI 10.24411/2713-1424-2021-10004

Мамонтова Софья Анатольевна, канд. экон. наук, доцент кафедры
«Землеустройство и кадастры», ФГБОУ ВО «Красноярский государственный
аграрный университет», г. Красноярск

Подъявилова Марина Александровна, магистрант, ФГБОУ ВО
«Красноярский государственный аграрный университет», г. Красноярск

Mamontova S. A., sophie_mamontova@mail.ru

Podyavilova M. A., podyavilova@enadm.ru

Аннотация

В статье рассматриваются теоретические и организационно-правовые аспекты при осуществлении государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения, определены существующие проблемы, обусловленные действующим законодательством Российской Федерации, регулирующим указанную область. Проведен сравнительный анализ осуществления государственного земельного надзора органами Россельхознадзора на территории Красноярского края по годам, а также исследованы особенности данного процесса и установлены недостатки по его ведению. Обозначены предложения по улучшению показателя

эффективности в осуществлении государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения.

Annotation

The article examines the theoretical, organizational and legal aspects in the implementation of state land supervision on agricultural lands, identifies the existing problems caused by the current legislation of the Russian Federation, which regulates this area. A comparative analysis of the implementation of state land supervision by the Rosselkhoznadzor bodies on the territory of the Krasnoyarsk Territory by years has been carried out, the features of this process have been investigated and the shortcomings in its conduction have been identified. Proposals for improving the efficiency indicator in the implementation of state land supervision on agricultural lands are outlined.

Ключевые слова: государственный земельный надзор, Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Красноярскому краю, проверки, охрана земель, правонарушения, земельное законодательство.

Keywords: state land supervision, Administration of the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Supervision in the Krasnoyarsk Territory, inspections, land protection, offenses, land legislation.

Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории [1].

Рациональное использование и охрана земель является одним из важнейших направлений, регулирующих земельные правоотношения на современном уровне.

Рациональное использование земли - это ее использование, отвечающее совокупным интересам общества, собственников и пользователей земли,

обеспечивающее наиболее целесообразное и экономически выгодное использование полезных свойств земли в процессе производства, оптимальное взаимодействие с окружающей средой, охрану и воспроизводство земельных ресурсов [2].

Целями охраны земель являются предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, а также обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель. [3].

Одним из инструментов обеспечения рационального использования земель является государственный земельный надзор. Вопросы государственного земельного надзора рассматривались нами ранее [4], а также нашли свое отражение в работах значительного количества исследователей [5, 6, 7].

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

При этом, к полномочиям органов Россельхознадзора не относится проведение государственного земельного надзора на земельных участках сельскохозяйственного назначения, предназначенных для садоводства, огородничества, для ведения личного подсобного хозяйства, гаражного строительства, и на которых расположены объекты недвижимого имущества.

Понятие государственного земельного надзора, порядок проведения проверок, особенности организации по надзору установлены Земельным кодексом Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ [3].

В соответствии с Приказом Россельхознадзора от 08.07.2019 № 662 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по

ветеринарному и фитосанитарному надзору по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением:

- требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

- требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

- требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности;

- требований в области мелиорации земель, при нарушении которых рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляют органы государственного надзора;

- обязанностей по рекультивации земель при осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;

- предписаний, выданных должностными лицами Россельхознадзора и его территориальных органов в пределах компетенции, по вопросам

соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений [8].

Последовательность административных процедур при исполнении Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальными органами функции по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения представлена на рисунке 1.

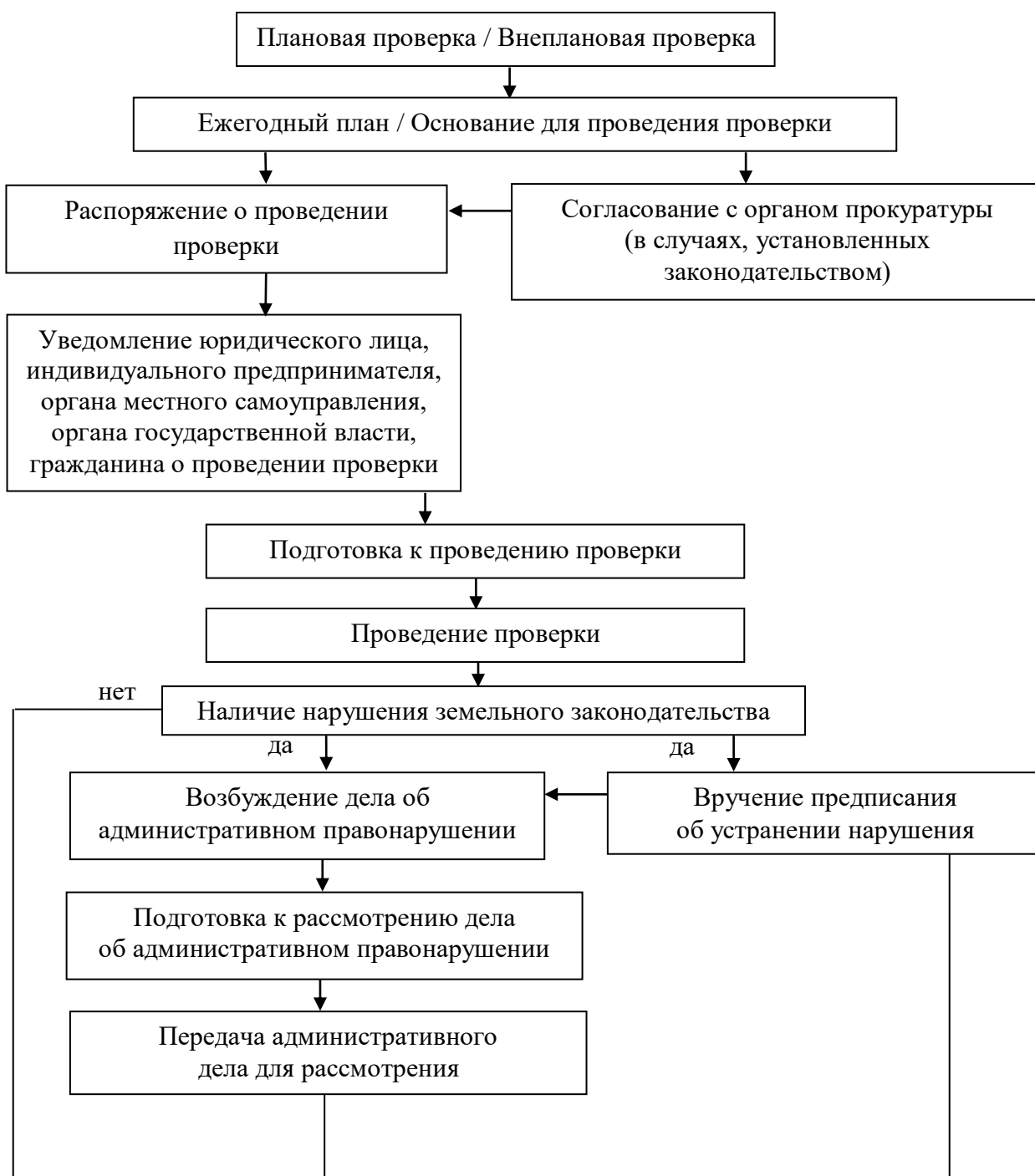




Рисунок 1. Процесс осуществления государственного земельного надзора при проведении проверок

Другим процессом осуществления государственного земельного надзора в рамках систематического наблюдения за исполнением требований законодательства Российской Федерации без проведения проверок является административное обследование объектов земельных отношений, которое проводится должностными лицами, уполномоченными на осуществление государственного земельного надзора.

Статья 71.2 Земельного кодекса Российской Федерации раскрывает понятие административного обследования объекта земельных отношений, исходя из которого следует, что это исследование состояния и способов использования объекта земельных отношений на основании информации, содержащейся в государственных и муниципальных информационных системах, открытых и общедоступных информационных ресурсах, архивных фондах, информации, полученной в ходе осуществления государственного мониторинга земель, документов, подготовленных в результате проведения землеустройства, информации, полученной дистанционными методами, результаты почвенного, агрохимического, фитосанитарного, эколого-токсикологического обследований) и другими методами [3].

На рисунке 2 представлена последовательность процедур при проведении административного обследования объекта земельных отношений Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальными органами в рамках исполнения функции по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения.

Еще одной формой осуществления государственного земельного надзора является проведение планового (рейдового) осмотра, обследования объекта земельных отношений.

Статьей 13.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» закреплены основные требования к проведению планового (рейдового) осмотра, обследования [9].

Плановые (рейдовые) осмотры, обследования проводятся в отношении объекта земельных отношений в рамках систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства Российской Федерации и относятся к мероприятиям по контролю без взаимодействия с

юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, органами государственной власти, органами местного самоуправления, гражданами.



Рисунок 2. Проведение административного обследования объектов земельных отношений

Предметом плановых (рейдовых) осмотров является выявление признаков нарушения законодательства Российской Федерации, которые не могут проводиться в отношении конкретного юридического лица, индивидуального предпринимателя, органа государственной власти, органа местного самоуправления, гражданина и не должны подменять собой проверку.

В таблице 1 приведены контрольно-надзорные мероприятия по осуществлению государственного земельного надзора Управлением Россельхознадзора по Красноярскому краю за трехлетний период на территории Красноярского края [10].

Таблица 1 – Проведение контрольно-надзорных мероприятий в рамках исполнения функции по осуществлению государственного земельного надзора на территории Красноярского края

№ п/п	Период	Плановые проверки / Внеплановые проверки	Административные обследования	Плановые (рейдовые) осмотры, обследования	Всего контрольно-надзорных мероприятий	Площадь земель с/х назначения, тыс. га
1	2018 г.	72 / 534	315	269	1309	111
2	2019 г.	71 / 586	123	425	1226	103,78
3	2020 г.	9 / 181	162	583	954	98,5

Проанализировав данную статистику, следует вывод об уменьшении количества контрольно-надзорных мероприятий и площади обследуемых земель сельскохозяйственного назначения на территории Красноярского края.

Минимальное количество плановых проверок обусловлено временными ограничениями по проведению плановых проверок в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных к субъектам малого предпринимательства или среднего предпринимательства, сведения о которых включены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, а также в связи с формированием плана проверок в соответствии с риск-ориентированным подходом в рамках реализации приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности».

Согласно Положению о государственном земельном надзоре, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1, плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, являющихся правообладателями земельных участков, осуществляются Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее

территориальными органами в зависимости от присвоенной категории риска со следующей периодичностью: - для земельных участков, отнесенных к категории среднего риска, - не чаще чем один раз в 3 года; - для земельных участков, отнесенных к категории умеренного риска, - не чаще чем один раз в 5 лет. [11]. Плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, являющихся правообладателями земельных участков, отнесенных к категории низкого риска, не проводятся.

По сравнению с периодом 2019 года, количество проверок в 2020 году сократилось в 3,5 раза в связи с введенными ограничительными мерами, связанными со сложной санитарно-эпидемиологической обстановкой на территории Красноярского края.

Статистика правонарушений, выявленных должностными лицами Управления Россельхознадзора по Красноярскому краю при осуществлении государственного земельного надзора на территории Красноярского края приведена в таблице 2 [11].

Таблица 2 – Количество правонарушений, выявленных в рамках исполнения функции по осуществлению государственного земельного надзора на территории Красноярского края

№ п/п	Период	Количество выявленных правонарушений при проведении контрольно-надзорных мероприятий / земельного законодательства	Площадь земель с/х назначения, на которых выявлены нарушения требований земельного законодательства, тыс. га
1	2018 г.	1225 / 988	73
2	2019 г.	987 / 779	72,6
3	2020 г.	1128 / 1081	74,47

При этом, основные нарушения земельного законодательства связаны с неиспользованием земель и несоблюдением установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв в части недопущения зарастания земельных участков сорной, древесно-кустарниковой растительностью.

Площадь земель сельскохозяйственного назначения на территории Красноярского края по состоянию на 1 января 2018 года составила - 39759.4 тыс. га, на 1 января 2019 года - 39759.1 тыс. га, на 1 января 2020 года - 39757.1 тыс. га [12].

Сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения выражается в многочисленных фактах, например, таких как: перевод из категории земель сельскохозяйственного назначения в другие категории земель, добровольные отказы субъектов от своих прав на земли сельскохозяйственного назначения, а также ликвидация сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств. Также к сокращению количества земель сельскохозяйственного назначения приводит ухудшение их качественного состояния, ввиду их нерационального использования, либо не использования земельного участка по целевому назначению в течение длительного времени.

Уменьшение количества проверок, обследуемой площади земель сельскохозяйственного назначения приводит к осуществлению государственного земельного надзора не в полной мере и приводит к увеличению количества правонарушений на земельных участках без своевременного привлечения правообладателя к какой-либо ответственности.

В том числе данный фактор приводит к сокращению земель сельскохозяйственного назначения на территории Красноярского края, так как несвоевременное установление правонарушения земельного законодательства влечет к непригодности земельного участка для дальнейшего использования, а также к большим затратам по восстановлению качественных показателей почвы.

Для повышения эффективности в области государственного земельного надзора и решения установленных проблем, необходимо пересмотреть законодательство по реализации риск-ориентированного подхода при планировании проверок в рамках исполнения функции по осуществлению государственного земельного надзора.

Также необходимо перестать вводить ограничения по проведению плановых проверок в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства. Не всегда возможно провести внеплановые проверки в отношении данной категории, ввиду определенных оснований и процедуры по согласованию проверки с органами прокуратуры, установленных Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Территория края занимает 236679.7 тыс. гектаров, что составляет 46 % территории Сибирского Федерального округа. Обширная территория, затрудненная транспортная доступность в определенные места на территории Красноярского края создает определенные сложности в проведении мероприятий по осуществлению государственного земельного надзора.

Взаимодействие органов государственного земельного надзора и органов муниципального земельного контроля способствует к увеличению контрольно-надзорных мероприятий на земельных участках сельскохозяйственного назначения, что приведет к повышению эффективности осуществления государственного земельного надзора.

Литература

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Информационно-правовое обеспечение системы «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 10.02.2021)
2. Волков С.Н. Основы землеустройства. – Москва: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Государственный университет по

землеустройству», 2015. – 270 с. [Электронный ресурс]. URL: https://files.cdml.ru/IPK/2017_zemkad/4/4.pdf (дата обращения: 10.02.2021)

3. «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). Информационно-правовое обеспечение системы «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ (дата обращения: 11.02.2021)

4. Мамонтова С.А., Пистер Д.Ю., Колпакова О.П., Ковалева Ю.П., Иванова О.И. Взаимодействие государственного земельного надзора с муниципальным земельным контролем на землях сельскохозяйственного назначения в Красноярском крае // *International Agricultural Journal*. - 2020. - Т. 63. - № 6. - С. 17.

5. Горюнова О.И. Государственный земельный надзор как механизм рационального использования земель // *Наука и образование: опыт, проблемы, перспективы развития* (Красноярск, 21–23 апреля 2020 года) - Красноярск, 2020. - С. 25-29.

6. Летягина Е.А. Актуальные изменения действующего законодательства в области государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля // *Наука и образование: опыт, проблемы, перспективы развития* (Красноярск, 21–23 апреля 2020 года) - Красноярск, 2020. - С. 54-58.

7. Оюн А.М., Варакин Г.С. Состояние государственного земельного надзора и муниципального контроля в Республике Тыва // *Современные проблемы землеустройства, кадастров и природообустройства* (Красноярск, 17 мая 2019 года) – Красноярск, 2019. С. 238-241.

8. Приказ Россельхознадзора от 08.07.2019 № 662 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения, оборот которых

регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (Зарегистрировано в Минюсте России 07.11.2019 N 56442). Информационно-правовое обеспечение системы «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=337182#021708398846301846> (дата обращения: 12.02.2021)

9. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Информационно-правовое обеспечение системы «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения: 14.02.2021)

10. Сайт Управления Россельхознадзора по Красноярскому краю [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ukrsn.ru/> (дата обращения: 14.02.2021)

11. Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 (ред. от 14.09.2020) «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре». Информационно-правовое обеспечение системы «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173212/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (дата обращения: 10.02.2021).

12. Сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. URL: <https://rosreestr.gov.ru/site/> (дата обращения: 14.02.2021).

Literature

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii [The Constitution of the Russian Federation of 12 December 1993. Available at: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (accessed 10 February 2021).

2. Volkov S.N. (2015) Osnovy zemleustrojstva [Fundamentals of land management]. - Moscow: State University for Land Management. - Available at: https://files.cdml.ru/IPK/2017_zemkad/4/4.pdf (accessed 10 February 2021).

3. Zemel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii [The Land Code of the Russian Federation] of 25 October 2001 No. 136-FZ. Available at: http://www.consultant.ru/cons_doc_LAW_33773/ (accessed 11 February 2021).

4. Mamontova S.A., Pister D.Yu., Kolpakova O.P., Kovaleva Yu.P., Ivanova O.I. (2020) Vzaimodejstvie gosudarstvennogo zemel'nogo nadzora s municipal'nym zemel'nym kontrolom na zemlyah sel'skohozyajstvennogo naznacheniya v Krasnoyarskom krae [Interaction of state land supervision with municipal land control on agricultural land in the Krasnoyarsk Territory]. *International Agricultural Journal*, vol. 63, no 6, p. 17.

5. Goryunova O.I. (2020) Gosudarstvennyj zemel'nyj nadzor kak mekhanizm racional'nogo ispol'zovaniya zemel' [State land supervision as a mechanism for the rational use of land]. *Nauka i obrazovanie: opyt, problemy, perspektivy razvitiya* (materials of the international scientific and practical conference), pp. 25-29.

6. Letyagina, E.A. (2020) Aktual'nye izmeneniya dejstvuyushchego zakonodatel'stva v oblasti gosudarstvennogo zemel'nogo nadzora i municipal'nogo zemel'nogo kontrolya [Actual changes in the current legislation in the field of state land supervision and municipal land control]. *Nauka i obrazovanie: opyt, problemy, perspektivy razvitiya* (materials of the international scientific and practical conference), pp. 54-58.

7. Oyun, A.M. & Varaksin, G.S. (2019) Sostoyanie gosudarstvennogo zemel'nogo nadzora i municipal'nogo kontrolya v Respublike Tyva [The state of state land supervision and municipal control in the Republic of Tyva]. *Sovremennye problemy zemleustrojstva, kadaстров i prirodoobustrojstva* (materials of the national scientific conference), pp. 238-241.

8. "Ob utverzhdenii administrativnogo reglamenta Federal'noj sluzhby po veterinarnomu i fitosanitarnomu nadzoru po osushchestvleniyu

gosudarstvennogo zemel'nogo nadzora na zemlyah sel'skohozyajstvennogo naznacheniya, oborot kotoryh reguliruyetsya Federal'nym zakonom "Ob obrote zemel' sel'skohozyajstvennogo naznacheniya" ["On approval of the administrative regulations of the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Supervision for the implementation of state land supervision on agricultural land, the turnover of which is regulated by the Federal Law" On the turnover of agricultural land "] Order of the Rosselkhoz nadzor of 08 July 2019 No. 662. Available at: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=337182#021708398846301846> (accessed 12 February 2021).

9. "O zashchite prav yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya" ["On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Exercise of State Control (Supervision) and Municipal Control"] Federal Law of 26 December 2008 No. 294-FZ. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079 (accessed 14 February 2021).

10. Site of the Rosselkhoz nadzor Office for the Krasnoyarsk Territory. Available at: <http://www.ukrsn.ru/> (accessed 14 February 2021).

11. "Ob utverzhdenii Polozheniya o gosudarstvennom zemel'nom nadzore" ["On Approval of the Regulation on State Land Supervision"] Decree of the Government of the Russian Federation of 2 January 2015 No. 1. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173212/ (accessed 10 February 2021).

12. Site of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography. Available at: <https://rosreestr.gov.ru/site/> (accessed 14 February 2021).

Рецензия

на статью «ОРГАНИЗАЦИЯ И ВЕДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА ОРГАНАМИ командой: Мамонтова С.А.,
Подъявилова М.А.

1. Статья соответствует тематике (направлению) журнала *Полностью*

2. Статья содержит: *Новые факты*
3. Название статьи соответствует содержанию *Да*
4. Аннотация (15–20 строк) *Четко отражает основное содержание статьи*
5. Методы исследования *Адекватны целям статьи*
6. Эксперименты и данные *Статистически обработаны*
7. Обсуждение и интерпретация данных *Соответствует материалу*
8. Рисунки и подписи к рисункам *Ясны и понятны*
9. Таблицы и заголовки к таблицам *Хорошо соответствуют данным*
10. Список литературы содержит ссылки на публикации за последние 5 лет. Ссылки на иностранные источники использованы.

Достаточный

11. Стиль статьи *Статья написана хорошим языком*
12. Оригинальность текста (анализ текста и поиск копий в Интернете, eLibrary и др.): *Наличие заимствований не найдено*
13. Заключение: *Следует рекомендовать для публикации*

Для пояснения используйте дополнительные страницы.

Заведующий кафедрой «Землеустройство и кадастры» ФГБОУ ВО
Красноярский ГАУ

Незамов В.И.

Дата 19.02.2021