

Ольга Павловна Колпакова

Красноярский государственный аграрный университет, доцент кафедры землеустройства и кадастров, кандидат сельскохозяйственных наук, Россия, Красноярск

E-mail: olakolpakova@mail.ru

СОВРЕМЕННЫЕ МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

Цель исследования – изучение современных средств и методов систематического наблюдения за соблюдением требований земельного законодательства. Задачи исследования: изучить сложившуюся структуру управления органов государственного надзора за использованием и охраной земель; осуществить практическое проведение планового административного обследования; разработать предложения по внесению изменений в методологию систематического наблюдения за выполнением требований земельного законодательства с использованием современных технологий. В процессе осуществления практического проведения планового административного обследования на исследуемом участке территории СНТ «Алюминий» было обнаружено 233 землевладения и землепользования общей площадью 157 661,59 кв. м, минимальный размер земельного участка составил 215,37 кв. м, максимальный – 3 189,06 кв. м. При сопоставлении данных их местоположения с данными «Публичной кадастровой карты» было установлено, что 170 участков имеют уточненные границы, среди них 12 землевладений и землепользований содержат в своем составе более одного земельного участка, поставленного на ГКУ (т. е. используются как единые землепользования), а у 63 участков сведения о границах отсутствуют. При сравнении полученных результатов с видами разрешенного использования земельных участков на обследованной территории были выявлены признаки нецелевого использования у 32 земельных участков общей площадью 17 227,59 кв. м, при этом все нарушения приходятся на участки, предназначенные для ведения садоводства. Разработаны предложения по внесению изменений в методологию систематического наблюдения за выполнением требований земельного законодательства с использованием современных технологий, в частности с применением средств дистанционного зондирования, таких как беспилотные летательные аппараты (БПЛА).

Ключевые слова: государственный земельный надзор, охрана земель, земельный участок, проверки, нарушения, разрешенное использование земель, целевое назначение земель, беспилотные летательные аппараты.

Olga P. Kolpakova

Krasnoyarsk State Agrarian University, associate professor of the chair of land management and inventories, candidate of agricultural sciences, Russia, Krasnoyarsk

E-mail: olakolpakova@mail.ru

MODERN METHODS OF THE STATE LAND SUPERVISION OVER USING AND PROTECTION OF LAND RESOURCES

The research objective was studying modern means and methods of systematic supervision over the observance of the requirements of the land legislation. The research problems were to study the developed structure of management of bodies of the state supervision of using and protection of lands; to carry out practical carrying out planned administrative inspection; to develop offers on modification of methodology of systematic supervision over the implementation of the requirements of the land legislation with us-

ing modern technologies. In the course of implementation of practical carrying out planned administrative inspection on the studied site of the territory of non-profit partnership "Aluminium" 233 land tenure and total land using was revealed, minimum the area of the land plot made 215.37 sq.m, maximum - 3 189.06 sq.m. By comparison of the data of their location to data "Public cadastral card" it was established that 170 sites had had the specified borders, among them 12 land tenure and land use support in the structure more than one land the plot, put on the state cadastral registration (i.e. are used as uniform land use), and at 63 sites of the data on the borders were missing. When comparing of the received results with types of the allowed use of the land plots in the surveyed territory signs of inappropriate use at 32 land plots with a total area of 17 227.59 sq.m were revealed, thus all violations fall on the sites intended for conducting gardening. The offers on modification of methodology of systematic supervision over implementation of the requirements of the land legislation with using modern technologies, in particular with application of remote-sensing instruments, such as unmanned aerial vehicles (UAV) were developed.

Keywords: state land supervision, land protection, land plot, inspections, violations, permitted use of land, purpose of land, unmanned aerial vehicles.

Введение. Рациональное использование земель, их охрана во многом зависят от эффективности надзорно-контрольной деятельности, являющейся важным элементом механизма обеспечения законности и правопорядка в данной сфере, соблюдения земельных прав, нарушение которых нередко допускается на практике. Особую роль в реализации единой земельной политики в Российской Федерации играет земельный надзор (контроль). Это не только функция и метод управления в сфере землепользования, но и гарант реализации земельного законодательства, направленный на выявление и предотвращение нарушений, а также причин и условий, которые способствуют их появлению. Постоянный систематический многоуровневый надзор за использованием и охраной земель всеми юридическими и физическими лицами позволяет обеспечить соблюдение объявленных гарантий земельных прав и эффективное влияние организационно-правового механизма обеспечения требований этой отрасли права.

Цель исследования: изучение современных средств и методов систематического наблюдения за соблюдением требований земельного законодательства.

Задачи исследования: изучить сложившуюся структуру управления органов государственного надзора за использованием и охраной земель; практическое проведение планового административного обследования; разработать предложения по внесению изменений в методологию систематического наблюдения за выпол-

нением требований земельного законодательства с использованием современных технологий.

Объекты и методы исследования. Объектом исследования является часть кадастрового квартала 24:50:0400072, территориально расположенного в Советском районе г. Красноярска между улицей Ястынской и проспектом Металлургов; согласно открытым информационным системам, там расположено СНТ «Алюминий». Для выполнения исследования применены методы наблюдения и анализа.

Результаты исследования и их обсуждение. В данном исследовании предлагается рассмотреть практическое проведение предлагаемого планового административного обследования на примере части кадастрового квартала 24:50:0400072, территориально расположенного в Советском районе г. Красноярска между улицей Ястынской и проспектом Металлургов (рис. 1), согласно открытым информационным системам в сети Интернет, там расположено СНТ «Алюминий», что подтверждается выпиской из Единого государственного реестра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [1], дата образования садового общества – 24 августа 1999 г.

Выбранный участок территории, согласно «Карте градостроительного зонирования городского округа город Красноярск», преимущественно располагается в зоне иных зеленых насаждений «З-2» и частично в зоне территорий объектов автомобильного транспорта «ИТ» [2] (рис. 2).



Рис. 1. Расположение СНТ «Алюминий» в программном обеспечении 2ГИС

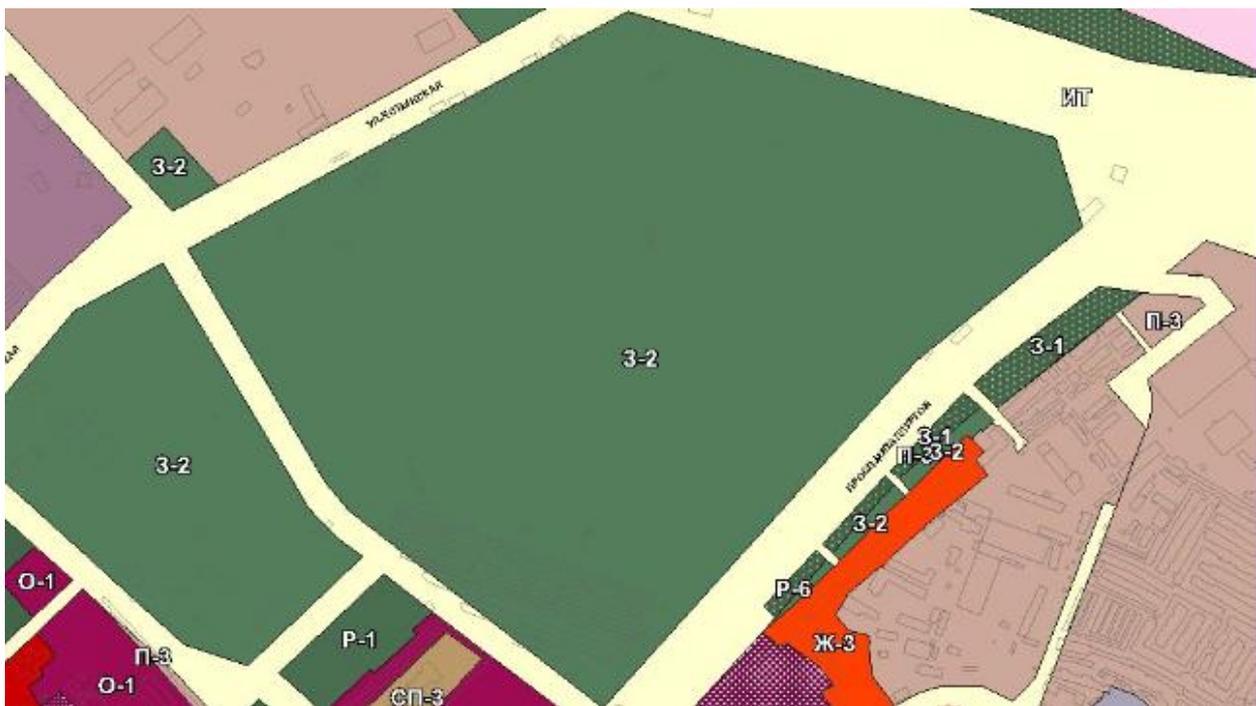


Рис. 2. Градостроительное зонирование СНТ «Алюминий»

По данным «Публичной кадастровой карты» [3], на государственном кадастровом учете (ГКУ) состоят 203 земельных участка, общей площадью 159 896,82 кв. м, минимальный размер земельного участка составил 120,57 кв. м (кадаст-

ровая стоимость 40 282,8 руб.), максимальный – 45 846,31 кв. м (кадастровая стоимость 19 901 027,64 руб.). Средняя кадастровая стоимость 1 кв. м обслеуемого участка составляет 499,37 руб. Практически все земельные участки отно-

сятся к категории земель населенных пунктов и находятся в частной собственности, из них 40 участков имеют статус «учтенный», 162 участка – «ранее учтенный» и 1 – «временный».

подавляющее большинство участков предназначено для ведения гражданами садоводства и огородничества (92 %), что соответствует градостроительной зоне «З-2». Так, на государственном кадастровом учете состоят 25 объектов капитального строительства, из них 9 – нежилого назначения (гаражи), 16 объектов имеют назначение «жилой дом», что соответствует определению садового участка. В частной собственности находятся 19 объектов, у 6 информация о собственности отсутствует.

Следует отметить что данные «Публичной кадастровой карты» не содержат исчерпывающей информации по участкам и объектам капитального строительства, поставленным на ГКУ, дана информация по объектам, границы которых были уточнены. Полная информация содержится в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) и других государственных информационных системах, доступ к которым имеется у ограниченного круга лиц, в том числе государственных земельных инспекторов.

После сбора и изучения общедоступной информации данные о границах земельных участков и сведения о них из «Публичной кадастровой карты» были перенесены в геоинформационную систему MapInfo. Далее была осуществлена привязка общедоступных космических снимков сервиса «Яндекс. Карты» [4]. Привязка производилась с использованием спутникового геодезического оборудования марки Topcon Hyper SR, для этого на местности было совершено координирование характерных точек ситуации, четко опознаваемых со спутниковых снимков (углы капитальных строений, заборов и т. п.). Далее посредством программного обеспечения MapInfo была осуществлена привязка растрового изображения спутникового снимка, в результате чего был получен «ортофотоплан» исследуемой местности [5].

Следующим шагом было произведено дешифрирование полученного «ортофотоплана» с целью определения границ землепользований и землевладений, а также объектов капитального строительства, расположенных в их границах [6]. По результатам дешифрирования на обследуемом

участке территории СНТ «Алюминий» было обнаружено 233 землевладения и землепользования общей площадью 157 661,59 кв. м, минимальный размер земельного участка составил 215,37 кв. м, максимальный – 3 189,06 кв. м. При сопоставлении данных их местоположения с данными «Публичной кадастровой карты» было установлено, что 170 участков имеют уточненные границы, среди них 12 землевладений и землепользований содержат в своем составе более одного земельного участка, поставленного на ГКУ (т. е. используются как единые землепользования), а у 63 участков сведения о границах отсутствуют.

В настоящее время у собственников земельных участков отсутствует обязанность проведения межевания границ своих участков, что вносит определенные трудности для работы земельных инспекторов, так как не позволяет определить их в качестве индивидуально определенной вещи, как того требует Земельный кодекс. Так, в случае выявления увеличения площади использования не всегда представляется возможным определить, с какой стороны произошло нарушение и кто понесет за это ответственность (например, два участка со спорной смежной границей). Инициатива для обязанности проведения межевания отчуждаемых земельных участков содержалась в ФЗ 221 «О государственном кадастре недвижимости» и должна была вступить в силу с 2018 г. [7], но с введением ФЗ 218 «О государственной регистрации недвижимости» [8], эта статья утратила силу. Считаем необходимым внесение изменений в земельное законодательство с целью уточнения границ всех ранее предоставленных земельных участков.

Также в ходе изучения полученного «ортофотоплана» было выявлено 250 объектов капитального строительства, сведения о которых не содержатся в «Публичной кадастровой карте». Определить, какие объекты поставлены на ГКУ, а какие являются неучтенными и незарегистрированными, по общедоступной информации не представляется возможным. Предлагается передавать информацию об этих объектах в орган местного самоуправления для соотнесения информации с данными государственных информационных ресурсов и принятия адекватных

мер для включения новых данных (при необходимости) в информационные ресурсы [9].

После изучения полученных результатов и сравнения их с ВПИ земельных участков на обследованной территории были выявлены признаки нецелевого использования у 32 земельных участков, общей площадью 17 227,59 кв. м, при этом все нарушения приходятся на участки, предназначенные для ведения садоводства.

Все данные нарушения можно классифицировать ч. 1 ст. 8.8 КоАП, а именно «Использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием» [10], что влечет наложение административного штрафа.

По всем выявленным нарушениям, руководствуясь индикаторами риска нарушения обязательных требований [11], необходимо произвести внеплановые проверки. Выездные – в случае необходимости уточнения площадей, выявленных при правонарушениях, и документальные, если полученной информации достаточно для привлечения к ответственности. В случае подтверждения нарушений земельного законодательства на собственников будет составлен административный протокол, а также выдано предписание для приведения участков в надлежащее состояние. Наложённые штрафы за административные правонарушения являются одним из источников поступлений доходов в бюджет города Красноярск [12]. Именно поэтому государственный земельный надзор (в сотрудничестве с муниципальным, общественным) обеспечивает не только сохранение и восстановление плодородия, целевое использование земель, но и становится одной из основных статей доходов органов местного самоуправления [13].

В связи с этим полагаем целесообразным отказаться от проведения плановых проверок, а вместо этого проводить плановые административные обследования с применением средств дистанционного зондирования, таких как беспилотные летательные аппараты (БПЛА), а объектами таких обследований сделать массивы земельных участков, расположенных в одном или нескольких соседних кадастровых кварталах, и, по возможности, объединённых общими условиями использования (гаражные кооперативы,

садовые общества и т. п.). При выборе объектов плановых административных обследований рекомендуется разработать категории рисков, по аналогии с классификацией рисков для проверки юридических лиц, что позволит выявлять наиболее общественно опасные земельные правонарушения.

Выводы. Таким образом, замена плановых проверок граждан на проведение плановых административных обследований массивов земельных участков с применением средств БПЛА позволит вести более эффективное и объективное наблюдение за соблюдением земельного законодательства.

Полученные сведения возможно использовать как в целях мониторинга за земельными ресурсами Красноярск, так и для инвентаризации объектов недвижимости, находящейся на территории города. Также материалы аэрофотосъемки рекомендуется передавать в государственный фонд данных для дальнейшего использования всеми заинтересованными лицами на возмездной основе. Вследствие этого возрастает роль государственного земельного надзора в системе управления земельными ресурсами за счет роста поступлений денежных средств в бюджет города Красноярск в результате увеличений налогооблагаемой базы, а также административных штрафов, уплаченных за нарушения земельного законодательства.

Литература

1. URL: <https://egrul.nalog.ru> (дата обращения: 15.04.2018).
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // URL: <http://www.consultant.ru>.
3. URL: <http://pkk5.rosreestr.ru> (дата обращения: 16.04.2018).
4. URL: <https://yandex.ru/maps> (дата обращения: 16.04.2018).
5. Ушнова С.В., Желтко Ч.Н., Жулин Я.И. Применение ортофотопланов в землеустройстве и земельном кадастре // Научные труды КубГТУ. 2015. № 10. С. 121–123.
6. Дешифрирование снимков: метод. указания к выполнению лабораторных работ / авт.-сост. Н.Г Крутов. Вологда: Изд-во ВоГУ, 2014. 55 с.

7. О государственном кадастре недвижимости: федер. закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ // URL: <http://www.garant.ru>.
8. О государственной регистрации недвижимости: федер. закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (последняя редакция) // URL: <http://www.consultant.ru>.
9. Пархоменко И.В. Выявление неучтенных и незарегистрированных объектов при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2015. Т. 3, № 3. С. 3–8.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ: офиц. текст (ред. от 03.04.2018) // URL: <http://www.consultant.ru>.
11. Об утверждении индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых для определения необходимости проведения внеплановых проверок при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами государственного земельного надзора: приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 7 // URL: <http://www.consultant.ru>.
12. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // URL: <http://www.consultant.ru>.
13. Калинин А.А., Калинина Н.В. Эффективность ведения государственного земельного контроля в Зерноградском муниципальном районе // Современная наука и практика. 2016. № 9 (14). С. 9–14.
3. URL: <http://pkk5.rosreestr.ru> (data obrashhenija: 16.04.2018).
4. URL: <https://yandex.ru/maps> (data obrashhenija: 16.04.2018).
5. Ushnova S.V., Zheltko Ch.N., Zhulin Ja.I. Primenenie ortofotoplanov v zemleustrojstve i zemel'nom kadastre // Nauchnye trudy KubGTU. 2015. № 10. S. 121–123.
6. Deshifirovanie snimkov: metod. ukazaniya k vypolneniju laboratornyh rabot / avt.-sost. N.G Krutov. Vologda: Izd-vo VoGU, 2014. 55 s.
7. О государственном кадастре недвижимости: федер. закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ // URL: <http://www.garant.ru>.
8. О государственной регистрации недвижимости: федер. закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (последняя редакция) // URL: <http://www.consultant.ru>.
9. Пархоменко И.В. Выявление неучтенных и незарегистрированных объектов при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2015. Т. 3, № 3. С. 3–8.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ: офиц. текст (ред. от 03.04.2018) // URL: <http://www.consultant.ru>.
11. Об утверждении индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых для определения необходимости проведения внеплановых проверок при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами государственного земельного надзора: приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 7 // URL: <http://www.consultant.ru>.
12. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // URL: <http://www.consultant.ru>.
13. Калинин А.А., Калинина Н.В. Эффективность ведения государственного земельного контроля в Зерноградском муниципальном районе // Современная наука и практика. 2016. № 9 (14). С. 9–14.

Literatura

1. URL: <https://egrul.nalog.ru> (data obrashhenija: 15.04.2018).
2. Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 29.12.2004 № 190-FZ (red. ot 31.12.2017) // URL: <http://www.consultant.ru>.
3. URL: <http://pkk5.rosreestr.ru> (data obrashhenija: 16.04.2018).
4. URL: <https://yandex.ru/maps> (data obrashhenija: 16.04.2018).
5. Ushnova S.V., Zheltko Ch.N., Zhulin Ja.I. Primenenie ortofotoplanov v zemleustrojstve i zemel'nom kadastre // Nauchnye trudy KubGTU. 2015. № 10. S. 121–123.
6. Deshifirovanie snimkov: metod. ukazaniya k vypolneniju laboratornyh rabot / avt.-sost. N.G Krutov. Vologda: Izd-vo VoGU, 2014. 55 s.
7. О государственном кадастре недвижимости: федер. закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ // URL: <http://www.garant.ru>.
8. О государственной регистрации недвижимости: федер. закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (последняя редакция) // URL: <http://www.consultant.ru>.
9. Пархоменко И.В. Выявление неучтенных и незарегистрированных объектов при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2015. Т. 3, № 3. С. 3–8.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ: офиц. текст (ред. от 03.04.2018) // URL: <http://www.consultant.ru>.
11. Об утверждении индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых для определения необходимости проведения внеплановых проверок при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами государственного земельного надзора: приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 7 // URL: <http://www.consultant.ru>.
12. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // URL: <http://www.consultant.ru>.
13. Калинин А.А., Калинина Н.В. Эффективность ведения государственного земельного контроля в Зерноградском муниципальном районе // Современная наука и практика. 2016. № 9 (14). С. 9–14.