

Юлия Викторовна Горбунова^{1✉}, Александр Яковлевич Сафонов²

^{1,2} Красноярский государственный аграрный университет, Красноярск, Россия

¹ gorbunova.kgau@mail.ru

² Safonov.ay@mail.ru

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР КАК СПОСОБ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Цель исследования – анализ эффективности мероприятий по осуществлению государственного земельного надзора как основного средства охраны земель на территории Красноярского края. Задачи: изучить деятельность органов государственной власти, осуществляющих государственный надзор за использованием и охраной земель; проанализировать эффективность контрольно-надзорных мероприятий; разработать предложения по повышению эффективности использования и охраны земель. Одним из важнейших средств охраны земель является государственный земельный надзор. Функции по его осуществлению возложены на территориальные органы Росреестра, Россельхознадзора, Росприроднадзора. На территории Красноярского края площадью 2 339 700 км² в 2020 г. надзор осуществляли 44 инспектора Росреестра. Ими проведено 4 702 проверки соблюдения требований земельного законодательства и выявлено 2 822 нарушения. Привлечено к ответственности всего 893 нарушителя, наложено штрафов на сумму 7 229 830 руб., взыскано 69,7 %, что является невысоким показателем. Показатели муниципального контроля еще ниже. Проведено 182 проверки, возбуждено дел об административном правонарушении – 113, отказано в возбуждении дел – 52, привлечено к административной ответственности по 76 делам. От Россельхознадзора работал 21 инспектор, ими обследовано 98,5 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения, нарушения выявлены на площади 74,5 тыс. га. В 2020 г. назначено штрафов 7 766 500 руб., взыскано 95 %, в 2019 г. назначено 10 637 000 руб., взыскано 59 %, в 2018 г. назначено 6 967 000 руб., взыскано 79 %. Муниципальный контроль практически отсутствовал. Исследование качества почвы проводилось Управлением Роспотребнадзора. На значительной территории качество почвы по санитарно-химическим показателям загрязнения превышает краевые показатели. Высокая доля проб почвы жилой зоны, не отвечающих гигиеническим требованиям, в 2020 г. регистрировалась в пяти городах и семи районах. Разработаны предложения по совершенствованию эффективности надзорно-контрольных мероприятий.

Ключевые слова: охрана земель, государственный земельный надзор, федеральные органы надзора, муниципальный земельный контроль, органы местного самоуправления, нарушение земельного законодательства, административная ответственность

Для цитирования: Горбунова Ю.В., Сафонов А.Я. Государственный земельный надзор как способ охраны земель // Вестник КрасГАУ. 2022. № 2. С. 41–47. DOI: 10.36718/1819-4036-2022-2-41-47.

Yulia Viktorovna Gorbunova^{1✉}, Alexander Yakovlevich Safonov²

^{1,2} Krasnoyarsk State Agrarian University, Krasnoyarsk, Russia

¹ gorbunova.kgau@mail.ru

² Safonov.ay@mail.ru

STATE LAND SUPERVISION AS A WAY OF LAND PROTECTION

The purpose of the study is to analyze the effectiveness of measures for the implementation of state land supervision as the main means of protecting land on the territory of the Krasnoyarsk Region. Objectives: to study the activities of government bodies exercising state supervision over the use and protection

of land; analyze the effectiveness of control and supervisory activities; develop proposals to improve the efficiency of land use and protection. One of the most important means of land protection is state land supervision. The functions of its implementation are entrusted to the territorial bodies of the Rosreestr, the Rosselkhoznadzor, the Rosprirodnadzor. Forty four inspectors of the Rosreestr conducted supervision on the territory of the Krasnoyarsk Region with an area of 2,339,700 km² in 2020. They carried out 4,702 inspections of compliance with the requirements of land legislation and revealed 2,822 violations. Only 893 violators were brought to justice, fines were imposed in the amount of 7,229,830 rubles, 69.7 % were collected, which is a low indicator. The indicators of municipal control are even lower. 182 inspections were carried out, 113 cases were initiated on an administrative offense, 52 cases were refused, and 76 cases were brought to administrative responsibility. 21 inspectors worked on behalf of the Rosselkhoznadzor, they examined 98.5 thousand hectares of agricultural land, violations were revealed on an area of 74.5 thousand hectares. In 2020, 7,766,500 rubles were imposed, 95 % were collected, in 2019, 10,637,000 rubles were imposed, 59 % were collected, in 2018 6,967,000 rubles were imposed, 79 % were collected. There was practically no municipal control. The study of soil quality was performed by the Rospotrebnadzor. On a large territory, the soil quality in terms of sanitary and chemical indicators of pollution exceeds the regional indicators. In 2020, a high proportion of soil samples from residential areas that did not meet hygienic requirements were recorded in five cities and seven districts. Proposals have been developed to improve the effectiveness of supervisory and control measures.

Keywords: land protection, state land supervision, federal supervision bodies, municipal land control, local self-government bodies, violation of land legislation, administrative responsibility

For citation: Gorbunova Yu.V., Safonov A.Ya. State land supervision as a way of land protection // Bulliten KrasSAU. 2022;(2):41–47. (In Russ.). DOI: 10.36718/1819-4036-2022-2-41-47.

Введение. Согласно Земельному кодексу РФ, охрана земель представляет собой деятельность не только различных органов государственной власти, таких как Росреестр, Россельхознадзор, Рospotrebnadzor, и местных администраций, но и деятельность физических и юридических лиц, направленная на предотвращение и ликвидацию различных негативных воздействий на земли и почвы, а также на рациональное использование земель [1].

Одним из важнейших средств охраны земель является государственный земельный надзор (ГЗН). Функции по осуществлению ГЗН возложены на территориальные органы Росреестра, Россельхознадзора, Рosprirodnadzora. ГЗН в сфере использования и охраны земель способствует соблюдению земельного законодательства, восстановлению нарушенных, деградированных земель, почвенного плодородия, а также предотвращению развития негативных процессов.

В настоящее время деятельность всех трех органов (Росреестра, Россельхознадзора, Рosprirodnadzora) в сфере охраны и использования земель необходима и очень важна, так как современное хозяйствование на землях различных категорий приводит к необратимым процессам разрушения и деградации верхнего слоя почвы.

Цель исследования – анализ эффективности мероприятий по осуществлению государственного земельного надзора как основного средства охраны земель на территории Красноярского края.

Задачи: изучить деятельность органов государственной власти, осуществляющих государственный надзор за использованием и охраной земель; проанализировать эффективность контрольно-надзорных мероприятий; разработать предложения по повышению эффективности использования и охраны земель.

Объекты и методы. Объектом исследования являются земли и земельные участки на территории Красноярского края. Для выполнения исследования применены методы наблюдения и анализа.

Результаты и их обсуждение. Качественное состояние земель на территории Красноярского края продолжает интенсивно ухудшаться. Земли различных категорий подвергаются антропогенному воздействию, приводящему к их истощению, загрязнению, захламлению, деградации [2]. Исследования, проводимые на землях сельскохозяйственного назначения, показывают, что использование земельных ресурсов, без соблюдения научно обоснованных технологий и почвозащитных мероприятий, приводит к развитию различных негативных процессов, ухудшающих почвенное плодородие и снижающих сельскохозяй-

ственное производство [3]. Так, процессам эрозии на территории Красноярского края подвержено 1 250 тыс. га сельскохозяйственных угодий, из них дефляции – 664 тыс. га, водной эрозии – 397 тыс. га, совместной – 188 тыс. га [4]. Сельскохозяйственные угодья могут быть нарушены и истощены за очень короткий промежуток времени, достаточно несколько лет, а на их восстановление уходят десятилетия.

Негативному воздействию также подвержены земли населенных пунктов на территории Красноярского края. Исследования показали, что удельный вес проб почвы жилой зоны, не соответствующих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям безопасности, постоянно растет и превышает соответствующие показатели по Российской Федерации [5].

В сложившихся условиях огромное значение имеет деятельность надзорных органов. Только своевременное реагирование контролирующих структур всех уровней на «варварское» использование земельных ресурсов может изменить ситуацию. На территории Красноярского края функции по ГЗН распределены между тремя федеральными органами исполнительной власти: Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) [6]. Каждый орган вносит необходимый вклад для функционирования единой системы, позволяющей охранять земли различных категорий.

Более подробно проанализируем деятельность Росреестра по Красноярскому краю и его территориальных органов в сфере использования и охраны земель. Площадь Красноярского края – 2 339 700 км², состоит из 41 муниципального района, 3 муниципальных округов, 17 городских округов, из них 3 закрытых административно-территориальных образования (ЗАТО). На такой огромной территории в 2020 г. ГЗН осуществляли 44 инспектора. В городе Красноярске – 5 инспекторов, ЗАТО г. Железногорск – 1 инспектор, г. Сосновоборск – 1 инспектор и т.д., но в основном один инспектор на несколько административных единиц. Например, один инспектор в городе Боготол, Боготольском районе, Тухтетском районе.

За 2020 г. на территории Красноярского края проведено 4 702 проверки соблюдения требований земельного законодательства. Необходи-

димо отметить, что количество проверок по сравнению с предыдущими годами снизилось из-за «надзорных каникул» в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции. По материалам проверок выявлено 2 822 нарушения. Преобладает самовольное занятие земельных участков – 924 нарушения (32,7 %), невыполнение предписаний об устранении выявленных нарушений – 665 нарушений (23,6 %), нецелевое использование либо неиспользование земельных участков по целевому назначению – 187 нарушений (6,6 %), неуплата административных штрафов – 28 нарушений (1 %) и т. д.

Привлечено к административной ответственности 893 нарушителя, наложено административных штрафов на общую сумму 7 229 830 руб., взыскано – 5 041 840 руб. (69,7 %) [7].

Анализ данной статистики говорит о том, что третья часть нарушений, выявленных в ходе проверок, может приводить к ухудшению состояния почвенного покрова и требует немедленного реагирования. При этом уровень взыскания наложенных штрафов говорит о недостаточном контроле со стороны федерального органа за исполнением наложенных взысканий и необязательности для виновных в нарушениях исполнять требования земельного законодательства в связи с низкой финансовой ответственностью.

Управление Росреестра по Красноярскому краю в процессе осуществления ГЗН непрерывно взаимодействует с правоохранительными органами, органами местного самоуправления (ОМС) и другими органами государственного надзора. А именно – взаимодействует с Управлением Федеральной налоговой службы по Красноярскому краю, Межрегиональным территориальным Управлением росимущества в Красноярском крае, Республике Тыва и Республике Хакасия, Управлением Россельхознадзора по Красноярскому краю и т. д. Данное взаимодействие необходимо для более эффективной деятельности в сфере использования и охраны земель и заключается в обмене информацией, подготовке ежегодных планов проведения плановых проверок, проведении совместных плановых проверок.

Здесь очень важно остановиться на взаимодействии Росреестра с ОМС. Местные администрации осуществляют муниципальный контроль за использованием и охраной земель, определенный Земельным кодексом РФ. Муниципальный контроль проводится в виде плано-

вых и unplanned проверок муниципальными инспекторами. Материалы проверок, проведенных при осуществлении муниципального земельного контроля (МЗК), в ходе которых были выявлены признаки нарушений требований земельного законодательства, передаются в органы Росреестра для принятия по ним решений. Например, в 2020 г. в отдел государственного земельного надзора Росреестра в г. Красноярске должностными лицами, осуществляющими МЗК, предоставлены материалы 182 проверок соблюдения земельного законодательства, возбуждено дел об административном правонарушении – 113 (62,0 %), отказано в возбуждении дел об административном правонарушении – 52 (28,6 %), привлечено к административной ответственности – 76 (41,8 %), наложено штрафов – 462 820 руб. Это свидетельствует о невысоком качестве подготовленных материалов по результатам контрольных мероприятий и, соответственно, невысокой эффективности муниципального контроля.

Реализация функции по ГЗН Россельхознадзором в Красноярском крае фактически осуществлялась только с 2007 г. В 2020 г. 30 государственных служащих (из них 21 государственный инспектор) выполняли функции ГЗН за охраной и использованием сельскохозяйственных угодий Красноярского края.

В рамках контрольно-надзорных мероприятий Управлением обследовано 98,5 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения, нарушения выявлены на площади 74,5 тыс. га (75,6 %). В течение 2020 г. государственными инспекторами Управления проведено 954 проверки (табл.).

В рамках ГЗН в 2020 г. установлено 867 нарушений обязательных требований земельного законодательства, что ниже по сравнению с 2018–2019 гг. Количество плановых и unplanned проверок сократилось из-за «надзорных каникул», но увеличилась доля мероприятий без взаимодействия (административные обследования, рейдовые осмотры) на 78 %.

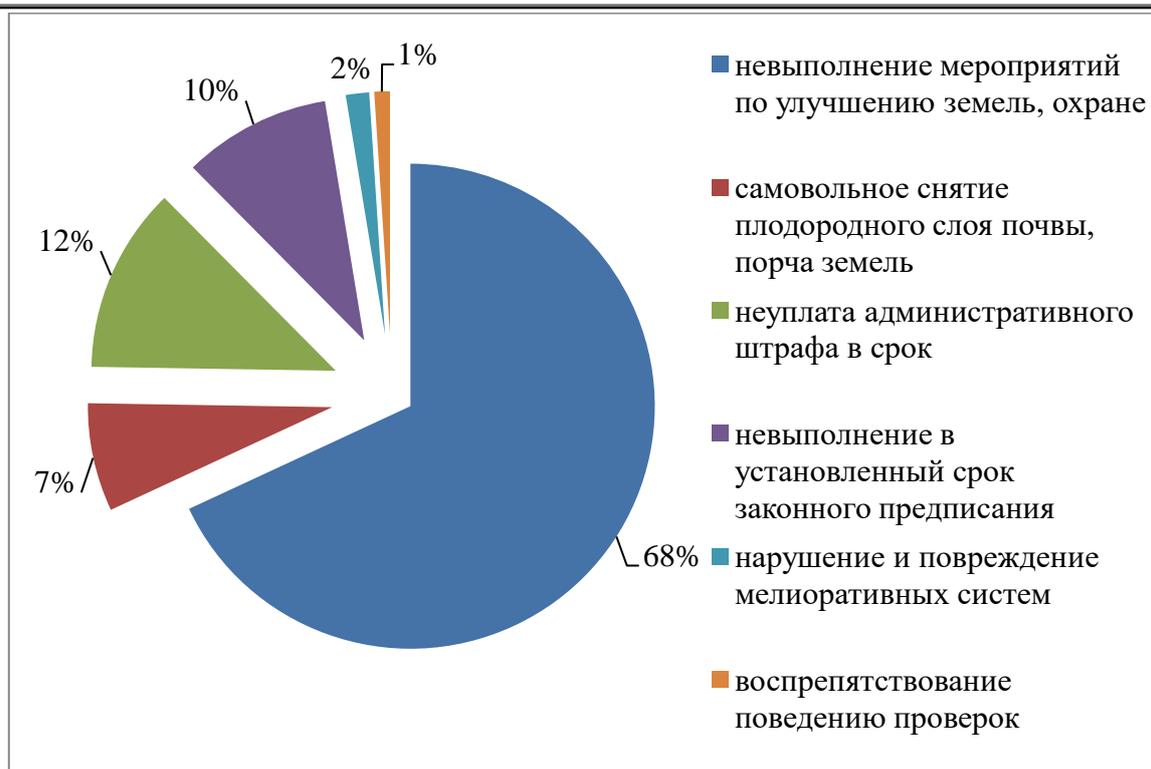
Количество проверок, проводимых Россельхознадзором за 2018–2020 гг.

Вид мероприятий	Общее количество мероприятий, ед.			Количество мероприятий с нарушениями, ед.		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Плановые проверки	72	71	9	59	61	5
Внеплановые проверки:	534	586	181	314	418	157
– по исполнению предписания	428	299	55	209	163	33
– по обращению граждан и др.	29	31	3	29	27	3
– по результатам административных обследований, рейдов	77	256	123	76	228	121
Плановые рейдовые осмотры, обследования	269	425	583	242	375	529
Административные обследования	315	123	162	242	112	161
Административные расследования	21	2	8	21	2	8
Участие в проверках, организованных иными конкурирующими органами	97	19	11	97	19	7
Всего мероприятий	1309	1226	954	1066	988	867

Структура выявленных правонарушений представлена на рисунке. Самое распространенное нарушение – невыполнение мероприятий по улучшению земель, охране. На данный вид нарушений приходится 68 % от общего количества проведенных проверок.

В 2020 г. в результате проведенных проверок Россельхознадзором назначены административ-

ные штрафы на общую сумму 7 766 500 руб. Процент взыскания составил 95 %. В 2019 г. назначено административных штрафов 10 637 000 руб., взыскано – 6 288 000 руб. (59 %), в 2018 г. назначено – 6 967 000 руб., взыскано – 5 531 000 руб. (79 %) [8], что свидетельствует о низкой финансовой ответственности хозяйствующих субъектов.



Структура правонарушений в 2020 г., выявленных Управлением Россельхознадзора

Управление Россельхознадзора, так же как и Росреестр, взаимодействует с ОМС. Осуществляется подготовка ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, уполномоченные лица Управления рассматривают материалы проверок, проведенных ОМС в рамках осуществления МЗК, происходит обмен информацией.

По данным ОМС, на территории Красноярского края в 2020 г. муниципальными инспекторами на землях сельскохозяйственного назначения проведено 652 контрольно-надзорных мероприятия на площади 42,2 тыс. га, из них – 42 проверки. В Управление Россельхознадзора поступило 10 материалов муниципальных проверок с фиксацией нарушений земельного законодательства, из них 8 материалов возвращены на доработку (80 %), инспектором Управления составлено 2 протокола об административном правонарушении. Исходя из приведенных данных, можно сделать вывод, что организация МЗК за состоянием земель сельскохозяйственного назначения на территории Красноярского края остается неэффективной, осуществляется в ограниченном объеме или вообще не осуществляется.

Исследование качества почвы в Красноярском крае в 2020 г. проводилось Управлением Роспотребнадзора по Красноярскому краю. На значительной территории Красноярского края качество почвы по санитарно-химическим показателям загрязнения характеризуется превышением краевых показателей, в том числе в жилой зоне [9]. Высокая доля проб почвы жилой зоны, не отвечающих гигиеническим требованиям, в 2020 г. регистрировалась в следующих городах и районах края: Дивногорск, Сосновоборск, Красноярск, Норильск, Шарыпово, Балахтинский, Новоселовский, Северо-Енисейский, Большемуртинский, Ермаковский, Пировский и Сухобузимский районы. В почве жилой зоны обнаружено превышение гигиенического норматива по содержанию тяжелых металлов в 7,9 % отобранных проб, в том числе по содержанию кадмия – 0,2 % отобранных проб, по содержанию свинца в 1,7 % отобранных проб [10].

Заключение. Государственный земельный надзор является необходимым средством охраны земель. В настоящее время охрана земель на территории Красноярского края осуществляется совместно с органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами. Данные о качественном состоянии и использовании зе-

мель края свидетельствуют о проблемах в сфере охраны земель. Эффективность проводимых работ низкая, несмотря на то, что в процессе задействованы многочисленные структуры органов государственной власти и местного самоуправления. Основные причины низкой эффективности мероприятий, направленных на охрану земель, связаны с несопоставимым соотношением количества государственных и муниципальных инспекторов и площади Красноярского края. На одного инспектора приходится огромная территория, большая часть территории края остается без надзора.

Для исправления сложившейся ситуации необходимо увеличить количество государственных и муниципальных инспекторов. Следует ужесточить финансовую ответственность для хозяйствующих субъектов за неоплату наложенных штрафных санкций, а также несвоевременное устранение выявленных нарушений, приводящих к ухудшению почвенного покрова. Инспекторы в процессе осуществления проверок должны использовать современное оборудование и программное обеспечение, в том числе необходимо внедрять массовое использование беспилотных летательных аппаратов во время осуществления проверок. Это позволит повысить эффективность контрольно-надзорных мероприятий.

Список источников

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 02.07.2021). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.08.2021).
2. Бадмаева С.Э. Влияние техногенного загрязнения на почвенный покров г. Красноярска // Почвы степных и лесостепных экосистем Внутренней Азии и проблемы их рационального использования: сб. ст. Улан-Удэ, 2014. С. 120–123.
3. Охрана сельскохозяйственных угодий ЗАО «Новоселовское» Красноярского края на основе эколого-ландшафтного зонирования / Ю.В. Бадмаева [и др.] // Вестник КрасГАУ. 2018. № 5. С. 329–334.
4. Бадмаева С.Э., Лидяева Н.Е. Аспекты охраны и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения // Проблемы современной аграрной науки:

- мат-лы междунар. науч. конф. Красноярск, 2018. С. 45–47.
5. Бадмаева С.Э., Туркова Н.С. Экологическое состояние почв территории Красноярского края // Почвы степных и лесостепных экосистем Внутренней Азии и проблемы их рационального использования: сб. ст. Улан-Удэ, 2014. С. 118–119.
 6. О федеральном государственном земельном контроле (надзоре): Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 (вместе с «Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре)»). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.08.2021).
 7. Доклад о состоянии и использовании земель Красноярского края за 2020 г. Красноярск, 2021. 122 с. URL: <https://rosreestr.gov.ru/upload/to/krasnoyarskiy-kray/2021> (дата обращения: 20.08.2021).
 8. Доклад о деятельности Управления Россельхознадзора по Красноярскому краю в 2020 г. Красноярск, 2021. 112 с. URL: http://www.ukrsn.ru/Upload/Files/documents/doclad/Doklad_2020.pdf (дата обращения: 28.08.2021).
 9. Государственный доклад о состоянии и охране окружающей среды в Красноярском крае в 2020 г. Красноярск, 2021. 327 с. URL: <http://krasecology.ru/Data/Docs> (дата обращения: 30.08.2021).
 10. О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Красноярском крае в 2020 году: государственный доклад / Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Красноярскому краю. Красноярск, 2021. 311 с. URL: <http://http://24.rospotrebnadzor.ru/s/24/files/documents/regional/GosDoklad/159385.pdf> (дата обращения: 10.09.2021).

References

1. Zemel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 25.10.2001 № 136-FZ (red. ot 02.07.2021). URL: <http://www.consultant.ru> (data obrascheniya: 25.08.2021).
2. Badmaeva S. E. Vliyanie tehnogennogo zagryazneniya na pochvennyj pokrov g. Krasnoyarska // Pochvy stepnyh i lesostepnyh `ekosistem Vnutrennej Azii i problemy ih

- racional'nogo ispol'zovaniya: sb. st. Ulan-Ud'e, 2014. S. 120–123.
3. Oхрана sel'skohozyajstvennykh ugodij ZAO «Novoselovskoe» Krasnoyarskogo kraya na osnove `ekologo-landshaftnogo zonirovaniya / Yu.V. Badmaeva [i dr.] // Vestnik KrasGAU. 2018. № 5. S. 329–334.
 4. Badmaeva S. E., Lidyayeva N. E. Aspekty ohrany i racional'nogo ispol'zovaniya zemel' sel'skohozyajstvennogo naznacheniya // Problemy sovremennoj agrarnoy nauki: mat-ly mezhdunar. nauch. konf. Krasnoyarsk, 2018. S. 45–47.
 5. Badmaeva S. E., Turkova N. S. `Ekologicheskoe sostoyanie pochv territorii Krasnoyarskogo kraya // Pochvy stepnykh i lesostepnykh `ekosistem Vnutrennej Azii i problemy ih racional'nogo ispol'zovaniya: sb. st. Ulan-Ud'e, 2014. S. 118–119.
 6. O federal'nom gosudarstvennom zemel'nom kontrole (nadzore): Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30.06.2021 № 1081 (vmeste s «Polozheniem o federal'nom gosudarstvennom zemel'nom kontrole (nadzore)»). URL: <http://www.consultant.ru> (data obrascheniya: 25.08.2021).
 7. Doklad o sostoyanii i ispol'zovanii zemel' Krasnoyarskogo kraya za 2020 g. Krasnoyarsk, 2021. 122 s. URL: <https://rosreestr.gov.ru/upload/to/krasnoyarskiy-kray/2021> (data obrascheniya: 20.08.2021).
 8. Doklad o deyatel'nosti Upravleniya Rossel'hoznadzora po Krasnoyarskomu krayu v 2020 g. Krasnoyarsk, 2021. 112 s. URL: http://www.ukrsn.ru/Upload/Files/documents/doclad/Doklad_2020.pdf (data obrascheniya: 28.08.2021).
 9. Gosudarstvennyj doklad o sostoyanii i ohrane okruzhayushej sredy v Krasnoyarskom krae v 2020 g. Krasnoyarsk, 2021. 327 s. URL: <http://krasecology.ru/Data/Docs> (data obrascheniya: 30.08.2021).
 10. O sostoyanii sanitarno-`epidemiologicheskogo blagopoluchiya naseleniya v Krasnoyarskom krae v 2020 godu: gosudarstvennyj doklad / Upravlenie Federal'noj sluzhby po nadzoru v sfere zaschity prav potrebitelej i blagopoluchiya cheloveka po Krasnoyarskomu krayu. Krasnoyarsk, 2021. 311 s. URL: <http://24.rospotrebnadzor.ru/s/24/files/documents/regional/GosDoklad/159385.pdf> (data obrascheniya: 10.09.2021).

Статья принята к публикации 13.10.2021 / The article accepted for publication 13.10.2021.

Информация об авторах:

Юлия Викторовна Горбунова, доцент кафедры кадастра застроенных территорий и планировки населенных мест, кандидат биологических наук

Александр Яковлевич Сафонов, старший преподаватель кафедры кадастра застроенных территорий и планировки населенных мест

Information about the authors:

Yulia Viktorovna Gorbunova, Associate Professor at the Department of Cadastre of Built-Up Territories and Planning of Populated Places, Candidate of Biological Sciences

Alexander Yakovlevich Safonov, Senior Lecturer at the Department of Cadastre of Built-up Territories and Planning of Settlements

