

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет)
Высшая школа экономики и управления
Кафедра «Экономическая теория, региональная экономика, государственное и муниципальное управление»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой, д.э.н., профессор

_____/ В.С. Антонюк /

« ____ » _____ 2018 г.

**Совершенствование контрольно - надзорной деятельности в сфере
управления земельными ресурсами (на примере Управления Федеральной службы
Россельхознадзора по Челябинской области)**

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ЮУрГУ – 38.03.04.2018.301.ВКР

Руководитель, ст. пр. каф. ЭТГМУ

_____/ В.В. Погонин /

« ____ » _____ 2018 г.

Автор

студент группы ЭУ – 497

_____/ В.И. Лонская /

« ____ » _____ 2018 г.

Нормоконтролер, ст. пр. каф. ЭТГМУ

_____/ Т.С. Дубынина /

« ____ » _____ 2018г.

Челябинск 2018

АННОТАЦИЯ

Лонская В.И. Совершенствование контрольно - надзорной деятельности в сфере управления земельными ресурсами (на примере Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области). – Челябинск: ЮУрГУ, ЭУ-497, 79 с., 23 табл., 26 рис., библиогр. список – 22 наим.

Объектом работы является контрольно-надзорная деятельность в сфере земельными ресурсами.

Цель работы - проанализировать и усовершенствовать управление контрольно-надзорной деятельности в сфере земельного надзора.

В дипломном проекте выявлены сущность, цели и принципы контрольно-надзорного деятельности, рассмотрена методика оценки контрольно-надзорной деятельности в сфере управления земельными ресурсами, проведено сравнение отечественного и зарубежного опыта контрольно-надзорной деятельности в сфере управления земельными ресурсами.

Так же дана характеристика отдела государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области, проанализировано документационное, методическое обеспечение, проанализированы показатели отдела государственного земельного надзора, выявлены проблемы и предложены основные направления по их решению и усовершенствованию системы контрольно-надзорного органа в сфере земельного надзора. Предложен проект по совершенствованию контрольно-надзорной функции в сфере управления земельными ресурсами – суть которого заключается во внедрении системы управления рисками (СУР) на основе риск-ориентированного подхода.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	9
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ	
1.1 Сущность, цели и принципы контрольно-надзорной деятельности.....	11
1.2 Методика оценки контрольно-надзорной деятельности в сфере управления земельными ресурсами.....	16
1.3 Отечественный и зарубежный опыт контрольно-надзорной деятельности в сфере управления земельными ресурсами.....	24
2 АНАЛИЗ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ (НА ПРИМЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССЕЛЬХОЗНАДЗОРА ПО ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)	
2.1 Общая характеристика Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области.....	32
2.2 Анализ и оценка показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере управления земельными ресурсами.....	40
2.3 Проблемы совершенствования контрольно-надзорной деятельности в сфере управления земельными ресурсами (на примере Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области).....	59
3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО - НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ (НА ПРИМЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССЕЛЬХОЗНАДЗОРА ПО ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)	

3.1 Основные направления и рекомендации по совершенствованию контрольно - надзорной деятельности в сфере управления земельными ресурсами в Челябинской области.....	63
3.2 Оценка эффективности проекта по совершенствованию контрольно - надзорной деятельности Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области.....	66
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	77
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	78

ВВЕДЕНИЕ

Государственное управление земельными ресурсами представляет собой сложную систему экономически обоснованного, целенаправленного воздействия на земельные отношения, с целью их упорядочивания в соответствии с установленными нормативными требованиями.

Контрольно-надзорная деятельность – это выполнение функций государства путем использования всех видов государственного надзора и контроля за законностью.

Контрольно-надзорные полномочия в сфере землепользования могут осуществлять не только государственные, но и муниципальные органы, а также общественные организации. При организации государственного земельного надзора функции по его осуществлению рассредоточены между тремя федеральными органами исполнительной власти: Росреестром, Россельхознадзором и Росприроднадзором.

Объектом данной работы являются – контрольно-надзорная деятельность.

Предмет исследования – контрольно-надзорная деятельность в сфере земельного надзора.

Цель работы – проанализировать и усовершенствовать управление контрольно-надзорной деятельности в сфере земельного надзора.

Для достижения цели были поставлены следующие задачи:

1. Определить сущность, цели и принципы контрольно-надзорной деятельности.
2. Выявить методику оценки контрольно-надзорной деятельности в сфере управления земельными ресурсами.
3. Сравнить отечественный и зарубежный опыт контрольно-надзорной деятельности в сфере управления земельными ресурсами.
4. Охарактеризовать отдел государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области.

5. Дать анализ и оценку эффективности показателей контрольно-надзорной деятельности в сфере государственного земельного надзора.

6. Обозначить проблемы и основные направления совершенствования контрольно-надзорной деятельности в сфере управления земельными ресурсами (на примере Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области).

7. Предложить проект по совершенствованию эффективности контрольно – надзорной деятельности в отделе государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

1.1 Сущность, цели и принципы контрольно-надзорной деятельности

Государственный контроль (надзор) - деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, требований, установленных настоящим Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», посредством организации и проведения проверок, и мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями [2].

Государственный контроль - это одна из форм, в которой государство проводит свою власть для обеспечения гарантий выполнения законодательных актов.

Контрольно-надзорная деятельность - это выполнение функций государства путем использования всех видов государственного надзора и контроля за законностью [5].

В организационном плане взаимодействие различных видов контроля и надзора используется государством как форма целевого объединения для комплексного обеспечения правопорядка в областях государственного

регулирования общественно-правовых отношений и в форме закрепления в полномочиях некоторых контрольно-надзорных органов в их исполнительной государственной деятельности элементов контроля и надзора [5].

Структура контрольно-надзорной функции государственной власти, обусловлена объективной необходимостью активного воздействия государства на общественные отношения в ходе реализации функций государства [5].

Сущность контрольно-надзорной функции выявляется при анализе принципов, на которых она основана. Общие принципы функционирования государственного аппарата:

1. Народовластие. Волеизъявление народа в управлении государством или через представителей, которое осуществляется свободно народом, но в соответствии с требованиями закона, его суверенной волей и интересами государства.

2. Разделение властей. Политико-правовая доктрина и конституционный принцип, лежащий в основе организации власти демократического государства, Государственная власть должна быть разделена между независимыми друг от друга ветвями: законодательной, исполнительной и судебной.

3. Федерализм. Форма государственного устройства, при которой части государства являются государственными образованиями, обладающими юридически определённой политической самостоятельностью в рамках федерации.

4. Гуманность. Система установок личности по отношению к человеку, группе, обусловленная нравственными нормами и ценностями, представленная в сознании переживаниями сострадания и реализуемая в общении и деятельности в актах содействия, помощи.

5. Законность. Комплексное социально-правовое явление, характеризующее организацию и функционирование общества и государства на правовых началах.

6. Профессионализм. Способность людей эффективно и надежно выполнять сложную работу в разных условиях труда.

Так же специальные принципы:

1. Независимость контрольных органов. Для осуществления объективного и эффективного выполнения возложенных функций, контрольные органы должны быть независимы от проверяемых ими организаций и защищены от постороннего влияния.

2. Приоритет предварительного контроля. Данный контроль, предшествует активной деятельности и конкретным результатам, решает задачу проверки готовности фирмы, ее персонала, системы управления к будущей работе.

3. Приоритет финансового контроля. Процесс проверки исполнения и обеспечения реализации всех управленческих решений в области финансовой деятельности с целью реализации финансовой стратегии и предупреждения кризисных ситуаций.

4. Адекватная законотворческая деятельность. основополагающие идеи, исходные, базовые правила, требования, которыми определяются общие подходы гражданского общества и государственной власти к сфере правотворчества, к процессу создания правовых норм и управления этим процессом.

5. Информационное, научное и кадровое обеспечение контроля.

6. Гласность. Политика максимальной открытости в деятельности государственных органов и свободы информации.

7. Коллегиальность. Принцип управления исполнительного органа, при котором принятие решения по выполнению поставленных задач, устранению какой-либо проблемы, по организации работы и другим вопросам осуществляется на совещании группой должностных или уполномоченных лиц.

Таким образом, структура контрольно-надзорной функции государственной власти, обусловлена объективной необходимостью активного воздействия государства на общественные отношения в ходе реализации функций государства.

Цели контрольно-надзорной деятельности:

1. Соблюдение органами исполнительной власти и их должностными лицами законодательства.

2. Обеспечение целесообразного и экономного расходования средств, поддержание стабильности государственного устройства.

3. Повышение эффективности государственного регулирования.

Государственное управление земельными ресурсами представляет собой сложную систему экономически обоснованного, целенаправленного воздействия на земельные отношения, с целью их упорядочивания в соответствии с установленными нормативными требованиями. В основе этого воздействия находится познание объективного решения проблемы обеспечения эффективного функционирования земельных ресурсов страны [7].

Государственное земельное управление можно определить как – организующую исполнительно-распорядительную деятельность компетентных государственных органов по практическому осуществлению его целей и задач, выраженных в законодательстве. Управление земельными ресурсами как сложноорганизованная система осуществляется многими методами и средствами. Поэтому она является предметом изучения многих наук, а её изучение носит междисциплинарный характер. Она включает следующие аспекты:

1. Политический – обеспечивает выполнение социально-политических экономических и экологических государственных задач для рационального использования земельных ресурсов.

2. Административно-управленческий – образует несколько систем государственных и муниципальных органов в сфере управления земельными ресурсами, разграничение их компетенций, организация выполнения взаимосогласованных функций.

3. Правовой – обеспечивает охрану и рациональное использование земель на основании правовых норм, закрепленных в законодательных актах.

4. Научный – разрабатывает научно обоснованных рекомендаций по управлению земельными ресурсами с учетом достижений научно-технического прогресса.

5. Экономический – определение условий эффективного использования земельного фонда страны.

6. Внедренческий – связан с разработкой и осуществлением экономических, социальных и иных стимулов и мероприятий по рациональному использованию и охране земель. Одновременно земля, как объект управления, требует учёта специфики своего природного происхождения при выборе форм и методов управления.

Управление земельными ресурсами осуществляется законодательными и исполнительными органами государственной власти, которые регулируют земельные отношения и определяют общую стратегию нормотворчества, правоохранительной деятельности и т.д. в сфере использования и охраны земель в Российской Федерации [7].

Основные цели управления земельными ресурсами:

1. Развитие эффективной предпринимательской, общественной и иной деятельности в сфере земельных ресурсов.

2. Сохранение и восстановление свойств окружающей природной среды.

3. Получать максимум поступлений финансовых средств в государственный и местный бюджеты.

4. Обеспечение защиты земель от загрязнения опасными химическими веществами.

6. Выявление самовольных захватов земельных участков, а также нецелевого использования земель.

Целью управления земельными ресурсами считается акцентированное выражение потребностей общества, которые удовлетворяются на базе применения полезных свойств земли. Именно использование земли является непосредственным влиянием общества или отдельных его субъектов на землю.

И так, в общем виде целью управления земельными ресурсами является создание и обеспечение функционирования системы земельных отношений и землепользования, что дает возможность в наибольшей степени удовлетворять потребности общества, связанные с использованием земли.

На данный момент в контрольно-надзорной процедуре задействованы все федеральные и региональные службы. В осуществлении функций государственного контрольно-надзорной деятельности участвуют органы всех «ветвей власти».

Основной метод управления земельными ресурсами - земельный надзор.

Можно сделать вывод, что земельный надзор как инструмент управления необходим для обеспечения работы правового механизма в сфере земельных отношений.

Для эффективного выполнения работы органов контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных ресурсов, необходима методика по расчету оценки проводимых мероприятий по осуществлению государственного и муниципального контроля.

1.2 Методика оценки контрольно-надзорной деятельности в сфере управления земельными ресурсами

Применение методик по оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов в разных сферах является неотъемлемой и важной частью работы.

Предложена методика расчета эффективности государственного земельного надзора, осуществляемого территориальным отделом территориального органа Росреестра (уровень муниципального района).

Данная методика выделяет критерии для расчета оценки эффективности в сфере земельного надзора (таблица 1).

Таблица 1 – Критерии, используемые для оценки эффективности государственного земельного надзора

Критерии оценки эффективности гос. земельного надзора	Формула расчета	Обозначение
Интегральный критерий	$K_j = \sum_{i=1}^n a_{ij} K_{ij}$	<p>i – порядковый номер частного критерия</p> <p>j - порядковый номер територ-го отдела</p> <p>a_{ij} - весовые коэффициенты, отражающие степень влияния на интегральный критерий каждого из частных критериев</p> <p>K_{ij} - частный критерий оценки эффективности гос. земельного надзора, отражающий фактический уровень одного из ключевых аспектов эффективности.</p>
Частный критерий	$K_{ij} = \sum_{n=1}^m \gamma_n f(Po_n^{\text{тек}}, Po_n^{\text{норм}})$	<p>γ_n – весовые коэффициенты, отражающие степень влияния на частный критерий нормированных значений показателей, влияющих на оценку эффективности гос. земельного надзора</p> <p>$Po_n^{\text{тек}}$ – текущее значение показателя, влияющего на оценку эффективности гос. земельного надзора</p> <p>$Po_n^{\text{норм}}$ – нормирующее значение показателя, влияющего на оценку эффективности гос. зем. надзора.</p>

Расчет эффективности проведения государственного земельного надзора, которая складывается на основании соотношения затрат и доходов. Расчет затрат на исполнение функции по государственному земельному надзору должен включать все затраты, соответствующие определенному коду операций сектора государственного управления.

Концепция оценки эффективности деятельности государственных инспекторов по использованию и охране земель, которая была принята и утверждена приказом Росреестра от 6 июля 2010 г. № П/344.

Данная Концепция основана на применении системы основных и справочных показателей (таблицы 2,3).

Таблица 2 – Основные показатели Концепции оценки эффективности деятельности государственных инспекторов по использованию и охране земель

Основные показатели	Формула расчета	Обозначение
Устранимость выявленных правонарушений ($У_n$)	$У_n = \frac{Н_u}{Н_v} \times 100 \%$	$Н_u$ – количество нарушений земельного законодательства, устраненных в результате деятельности государственных инспекторов, к окончанию отчетного периода, включая предыдущие периоды с начала текущего года (учитываются нарушения, срок устранения которых наступил к окончанию отчетного периода), ед. $Н_v$ - количество нарушений земельного законодательства, выявленных государственными инспекторами к окончанию отчетного периода, включая ед.
Исполняемость вынесенных предписаний	$Ис = \frac{(Н_u + Н_{ну})}{П_v} \times 100\%$	$Н_{ну}$ – количество нарушений земельного законодательства, по факту неустранения которых к окончанию

Окончание таблицы 2

Основные показатели	Формула расчета	Обозначение
об устранении нарушений земельного законодательства		<p>отчетного периода возбуждены дела об административных правонарушениях;</p> <p>ед.;</p> <p>П_в - количество вынесенных предписаний об устранении нарушений земельного законодательства</p>
Полнота взыскания административных штрафов	$В_{ш} = \frac{Ш_{вз}}{Ш_{н}} \times 100 \%$	<p>Ш_{вз} – сумма административных штрафов, взысканных гос. инспекторами в тыс. руб.;</p> <p>Ш_н - сумма административных штрафов, наложенных государственными инспекторами к окончанию отчетного периода, включая предыдущие периоды с начала текущего года, тыс. руб.</p>
Выполняемость планов проверок соблюдения земельного законодательства	$В_{пл} = \frac{Пф}{Пп} \times 100\%$	<p>П_п – количество фактически проведенных государственными инспекторами плановых проверок соблюдения земельного законодательства.</p> <p>П_п - количество проверок по плану соблюдения земельного законодательства</p>
Занятость муниципального инспектора	$З_{ми} = \frac{(Ппр.п + Ппр.в/п)}{Ки}$	<p>Ппр.п – проведенные плановые проверки;</p> <p>Ппр.в/п – проведенные внеплановые проверки;</p> <p>Ки – количество инспекторов</p> <p>Соотношение факта к плану</p>
Занятость муниципального инспектора	$Эв = \frac{Нв}{(Ппр.п + Ппр.в/п)} \times 100\%$	<p>Нв – количество выявленных правонарушений в отчетный период.</p>

Данные показатели смогут помочь рассчитать эффективность деятельности государственных инспекторов в сфере земельного надзора.

Таблица 3 – Справочные показатели Концепции оценки эффективности деятельности государственных инспекторов по использованию и охране земель

Справочные показатели	Формула расчета	Обозначение
<p>Экономическая эффективность осуществления функций по гос. земельному надзору освобожденных от иных обязанностей гос. инспекторов по использованию и охране (порядка 30% от общей численности)</p>	$\text{ЭЭ} = \frac{Зс}{Швз} \times 100\%$	<p>Зс - сумма всех расходов, связанных с осуществлением функции гос. земельного контроля (денежное содержание, материально-техническое обеспечение) Швз – сумма взысканных административных штрафов, тыс. руб.</p>
<p>Обоснованность сведений</p>	$\text{Ос} = \frac{(\text{Оп} + \text{Нп})}{\text{По}} \times 100\%$	<p>Оп – количество подтвердившихся в результате проведенных внеплановых проверок соблюдения земельного законодательства фактов нарушения земельного, ед.; По - количество всех поступивших к государственным инспекторам обращений, заявлений о фактах нарушений земельного законодательства и материалов, содержащих данные, оказывающие на наличие событий правонарушений, по которым проведены внеплановые проверки, ед.</p>

Окончание таблицы 3

Справочные показатели	Формула расчета	Обозначение
		$N_{п}$ – количество отказов в проведении внеплановых проверок органами прокуратуры к окончанию отчетного периода, ед.
Состояние законности на земельных участках, включенных в ежегодный план проверок	$C_3 = \frac{N_{в}}{П_{п}} \times 100 \%$	$N_{в}$ – количество нарушений земельного законодательства $П_{п}$ - количество фактически проведенных плановых проверок соблюдения земельного законодательства к окончанию отчетного периода.

Применение показателей оценки эффективности органов земельного надзора нуждается в изменении методов надзора. Необходимо применить массовое использованию средств дистанционного контроля и мониторинга использования земель, позволяющих вести контроль в режиме реального времени в отношении всего земельного фонда страны.

Использование средств дистанционного зондирования земель при осуществлении государственного земельного надзора позволит:

1. Значительно повысить эффективность деятельности в сфере земельного надзора, поскольку данные дистанционного зондирования позволяют легко и экономически эффективно организовывать контроль изменения отдельных групп объектов за время, прошедшее с момента проведения предыдущего контроля.

2. Уменьшение непосредственных контактов государственных инспекторов по использованию и охране земель и проверяемых лиц, благодаря чему снизить коррупционные риски.

Для обеспечения рационального использования особо ценных категорий земель, минимизации нанесенного ущерба и соответствия административного наказания за земельные правонарушения совершенному противоправному

действию (бездействию) и индивидуализации наказания предлагается экономически целесообразная система градации ущерба от земельных правонарушений.

В настоящее время, единая методика расчета ущерба от нарушений земельного законодательства отсутствует. Так предложенный способ расчета размера убытков поможет оптимально обеспечить использование земель.

Расчет общего размера убытков при совершении земельных правонарушений ($Y_{\text{общ}}$) должен проводиться по формуле:

$$Y_{\text{общ}} = Y_p + Y_{\text{ув}} + P_{\text{пр}}, \quad (1)$$

где Y_p – реальный ущерб имуществу;

$Y_{\text{ув}}$ - упущенная выгода;

$P_{\text{пр}}$ - прочие, документально подтвержденные затраты собственника, землепользователя, землевладельца, арендатора земельного участка.

Реальный ущерб имуществу при земельном нарушении следует рассчитывать в соответствии с российскими стандартами оценки (в пересчете на период земельного правонарушения), исходя из кадастровой стоимости земельного участка, зданий, сооружений и пр.

Упущенная выгода при земельном нарушении представляет собой доход, неполученный пользователем земельного участка вследствие либо неправомерного препятствования реализации им имеющегося у него соответствующего права на участок земли на определенный срок пользования (самовольное занятие земельного участка и т.п.), либо ухудшения качества земель за период использования участка.

Размер упущенной выгоды исчисляется по формуле:

$$Y_{\text{ув}} = B_d \times S \times T \times (C_{\text{yx}}/100\%) \times 1/d, \quad (2)$$

где B_d - ежегодный валовой доход, руб./га;

S - площадь земельного участка, который самовольно занят или на котором ухудшилось качество земель, га;

$C_{ух}$ - степень ухудшения качества земель, %. Данный показатель используется исключительно для расчета упущенной выгоды вследствие ухудшения качества земель;

T - временной период, лет;

d - ставка капитализации (дисконтирования), %.

Размер ущерба от нарушений земельного законодательства должен учитываться при назначении административного наказания за земельные правонарушения (таблица 4).

Таблица 4 – Градация ущерба в зависимости от кадастровой стоимости земельного участка

Размер ущерба, % от кадастровой стоимости	Тип ущерба	Предлагаемая ответственность
от 100 % и выше	Тяжкие последствия, влекущие полную непригодность земельного участка для использования в хозяйственной деятельности	Уголовная ответственность, изъятие земельного участка, 1000 кратный размер штрафа
от 50 до 100 %	Особо крупный	Изъятие земельного участка, 500 кратный размер штрафа
от 30 до 50 %	Крупный	100 кратный размер штрафа
от 10 до 30 %	Средний	50 кратный размер штрафа
до 10 %	Незначительный	Административный штраф

Можно сделать вывод, что определение размера ущерба от нарушений земельного законодательства, поможет адекватно назначить административное наказание за земельные правонарушения и избежать ситуаций, когда за крупный и незначительный размер ущерба одинаковая ответственность.

И так, предложенная методика расчета эффективности государственного земельного надзора направлена на минимизацию неоправданного вмешательства контрольных (надзорных) органов в деятельность подконтрольных субъектов и

достижение оптимального распределения трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного контроля (надзора).

При совершенствовании контрольно-надзорной деятельности в России необходимо учитывать существующие международные практики, в том числе по формированию методик оценки контрольно-надзорной деятельности, по созданию механизмов обратной связи между государством и проверяемым бизнесом, а также в сфере информатизации контрольно-надзорной деятельности.

1.3 Отечественный и зарубежный опыт контрольно-надзорной деятельности в сфере управления земельными ресурсами

В развитых странах государственное регулирование охватывает как процесс использования земельных ресурсов, так и право распоряжения земельной собственностью [12].

Рассмотрим особенности управления земельными ресурсами в нескольких зарубежных странах:

1. Швеция.

В системе управления земельными ресурсами главное место занимает Национальная земельная служба страны. Вся недвижимость в Швеции зарегистрирована и внесена в Регистр недвижимости, который поддерживает Национальная земельная служба, областные и муниципальные земельно-кадастровые органы [12].

Регулирование использования земель относится к компетенциям муниципалитетов, которые решают задачи, связанные с принудительным отчуждением недвижимости [17].

Органы Национальной земельной службы (кадастровое бюро), на муниципальном уровне, обеспечивают местные администрации информацией, необходимой для решения вопросов управления и планирования

землепользования и охраны окружающей среды. Так же принимают участие в разработке земельной политики муниципалитетов, охране муниципальных земель, благоустройстве.

Каждый собственник на землю в соответствии с законодательством отвечает за устройство принадлежащего ему земельного участка. Поэтому, прежде чем изменить целевое назначение в использовании своей земли, необходимо получить разрешение от местных властей, а в некоторых случаях и от официальных служб [12].

Основным инструментом планирования и организации рационального использования и охраны земель в Швеции являются проекты консолидации земель. Данные проекты позволяют эффективно перераспределять земли для рационального использования землевладельцами.

2. Канада.

Государственное землевладение представлено на федеральном и провинциальном уровнях. Около 98% земель Канады относятся к сельскохозяйственному назначению, из них в частной собственности находится 9,7% и почти 75% занимают фермерские хозяйства. Остальная часть земли находится в федеральном резерве или состоит в ведении Фермерской кредитной корпорации. Реализация прав земельной собственности и гарантированной со стороны государства возможности защитить и сохранить данную собственность является система государственных мероприятий по учету и оценке земель, регистрации землевладений и землепользований, планированию и организации использования земель [12].

Планирование использования земель в Канаде имеет несколько уровней: федеральный, провинциальный, местный. Планированием использования земель на местном уровне занимаются Советы муниципалитетов. Они проводят зонирование территории, выделяя промышленные, жилые, коммерческие, рекреационные и иные зоны [17].

Изъятие земель в принудительном порядке может осуществляться только в целях развития поселений и улучшения социальных условий для использования земельных ресурсов. Принудительное изъятие земельных участков ведется по принципу компенсаций стоимости земли ее владельцу. Проведение изъятие земель может быть проведено по инициативе муниципалитетов с предварительным согласованием с собственниками участка. Для этого обеспечивается полная гласность планов местных властей по реконструкции региона, поиск и предоставление нового участка, удовлетворяющего владельца [12].

3. Норвегия.

В городах существуют генеральные планы развития территории, а муниципальные власти заботятся о разработке планов использования и охраны своих земель. Во многих районах (коммунах) земля не является дефицитной и плотность населения достаточно невысокая, такие планы решают задачи необходимости развития инфраструктуры и поддержания экологической устойчивости территории [12].

В сельской местности главной задачей планирование землепользования является консолидация земель. В густонаселенных территориях применяют для регулирования земельного оборота и земельного рынка. Чтобы предложение земельных участков было ограниченным, в некоторых случаях планированием регулируют число определенного типа пользователей [12].

4. Финляндия.

Основные задачи системы управления земельными ресурсами:

1. обеспечение прав землепользования и гарантий собственности;
2. поддержка налогообложения земли;
3. защита и охрана государственных земель;
4. сокращение числа земельных споров;
5. поддержка экологического управления и землепользования.

В процессе реформирования земельной службы Финляндии были решены следующие задачи:

1. упразднение региональных подразделений с целью централизации и усиления государственного управления земельными ресурсами;

2. функциональное разделение обязанностей землеустроительной службы в рамках одного ведомства - для упорядочения и повышения эффективности ее деятельности.

Планирование развития использования земель ведется на трех уровнях: государственном, губернском (областном), районном (муниципальном). Планирование использования земель и их охраны на государственном уровне определяется принятой земельной политикой и ее целями в области международного сотрудничества [17].

Государственные цели использования земель определяются постановлениями Правительства по представлению Министерства окружающей среды. Государственные направления учитывают при составлении планов развития территорий на уровне губерний (областей).

5. Франция (Французская Республика)

Во Франции земельная политика, развитие земельной собственности и землеустройство совпадают с западноевропейскими странами как Германия, Италия и Португалия. На праве аренды крестьяне используют более 60% обрабатываемых земель и менее 40% на праве собственности [12].

Планирование использования земель обеспечивает возможность развития рекреационных территорий, охрану земель от деградации, эрозии и других неблагоприятных процессов [12].

Планирование развития землепользования во Франции имеет несколько уровней: государство, регион, департамент района и коммуна (муниципалитет).

Внутренняя земельная политика Франции ориентирована в первую очередь на регулирование градостроительной деятельности и рациональное использование земель, их охрану. Осуществление земельной политики и их

территориальной привязки проводится через специальную земельную документацию, которая содержит различные планы благоустройства территории. Планы делят на генеральные, составляющие на регион; районные, имеющие вид основных директивных схем и разрабатываемые на несколько коммун; местные (муниципальные), составляемые на территорию одной коммуны.

6. Китай (Китайская Народная Республика).

Основой сельскохозяйственного развития в Китае стала земельная реформа, которая является неотъемлемой частью общей экономической реформы и государственной политики в целом. Современные земельные отношения и землеустройство основываются на скорректированное законодательство, четкой государственной системы управления земельными ресурсами, которую осуществляет Министерство земли и природных ресурсов.

В застроенных районах города земля принадлежит государству, а в сельских и пригородных районах - коллективам крестьян. Государственную и крестьянскую коллективную землю определяют по закону как используемую предприятиями или гражданами [17].

Предприятия и граждане, использующие землю, обязаны ее охранять, управлять землей и рационально ее использовать.

Запрещен самовольный захват земли предприятиями или частными лицами, так же передача ее посредством купли-продажи или иных методов, не предусмотренных законом [19].

Таким образом, для КНР характерно жесткое централизованное управление земельными ресурсами со стороны государства. Оно выражается в государственном планировании использования и охраны земли, организации землепользования и контроле над ним. Собственностью на государственные земли распоряжается Государственный Совет [14].

Государство имеет право, действуя в общественных интересах, реквизируют землю у коллективов, оно организует национальную

информационную сеть, земельный кадастр, мониторинг земель, ведет земельную статистику, финансирует землеустроительные мероприятия.

И так, краткое содержание особенностей зарубежного опыта управления земельными ресурсами в таблице 5.

Таблица 5 – Зарубежный опыт управления земельными ресурсами [19]

Страна	Особенности
Швеция	<ul style="list-style-type: none"> • Главное место в системе управления землепользования занимает Национальная земельная служба страны; • Существуют проекты консолидации земель, что позволяют эффективно перераспределять земли.
Германия	<ul style="list-style-type: none"> • 90% земель относятся к частной собственности; • Запрещено изменение целевого назначения земель; • Свобода в хозяйственном обороте земель для перераспределения в пользу эффективных правообладателей.
США	<ul style="list-style-type: none"> • Целевое использование земельных участков, сложность перевода земель из одной категории в другую; • Наличие автоматизированной системы многоцелевого кадастра на основе кодированных данных по исходному участку земли.
Дания	<ul style="list-style-type: none"> • Идентификация каждого земельного участка в соответствии с действительным использованием; • Основой расчетов пошлин служит рыночная стоимость.
Италия	<ul style="list-style-type: none"> • Развитие высокоэффективного агропромышленного производства; • Свобода хозяйственного оборота земель с целью перераспределения в пользу наиболее эффективных правообладателей; • Законодательно установлен максимальный размер рассчитываемой арендной платы.
Китай	<ul style="list-style-type: none"> • Сохранение земли в собственности государства и сдача ее в аренду; • Жесткое централизованное управление земельными ресурсами со стороны государства.
Финляндия	<ul style="list-style-type: none"> • Строгая иерархия кадастровых служб и их полномочий: национальная земельная служба (земли вне населенных пунктов) – региональные офисы по землеустройству – муниципальные кадастровые службы (земли муниципалитетов)
Франция	<ul style="list-style-type: none"> • Свобода хозяйственного оборота земель с целью перераспределения в пользу наиболее эффективных правообладателей • Оказание помощи потенциальным арендаторам: подбор земельного участка, предоставление льгот по кредитованию

Из выше изложенного можно сделать вывод что:

1. Распространение практики территориального планирования земель. В Германии – упорядочение территорий, во Франции – устройство территории, а в США – зонирование.

Возможность изъятия участка у собственника, является средством достижения установленного порядка использования земель.

Земельные отношения регламентируются аграрным законодательством. На одном уровне с законами, составной частью которых является механизм регулирования земельных отношений в процессе сельскохозяйственного производства (США) находятся федеральные программы.

В настоящее время эффективное использование земельного фонда сельскохозяйственного назначения занимает важное место в экономике европейских государств. Поскольку продовольственная проблема носит глобальный характер.

В таких странах как США и Канада земля может быть государственной и частной. А в Бразилии и Англии, где земельные угодья являются объектом частного владения, права земельных собственников становятся меньше, при одновременном распределении прав или государства, или хозяйствующих субъектов, непосредственно использовавших землю.

В России современное земельное законодательство в последнее время претерпело существенные изменения, которые затронули и вопросы государственного управления земельными ресурсами, в частности государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль[14].

Контрольно-надзорные полномочия в сфере землепользования могут осуществлять не только государственные, но и муниципальные органы, а также общественные организации. При организации государственного земельного надзора функции по его осуществлению рассредоточены между тремя федеральными органами исполнительной власти: Росреестром, Россельхознадзором и Росприроднадзором. К сожалению, в настоящее время

в области земельного надзора и муниципального земельного контроля наблюдается некоторая рассогласованность решений данных органов[15].

Новации в сфере надзорно-контрольной деятельности, как осуществление государственного земельного надзора с применением риск-ориентированного подхода с выделением участков среднего риска, умеренного риска и низкого риска, осуществление Росреестром пилотных проектов в части внедрения дистанционных форм осуществления государственного земельного надзора, в том числе с использованием беспилотных летательных аппаратов[15].

В большинстве субъектов Российской Федерации не разработаны и не утверждены законы о муниципальном земельном контроле. Не все субъекты Российской Федерации понимают свою особую роль в обеспечении контрольно-надзорных мероприятий [21].

Целый комплекс проблем вызывает осуществление государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля за использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения [21].

Анализ реформирования правоотношений на землю в России, позволяет сделать вывод о новом развитии управления земельными ресурсами в нашей стране. Появились новые принципы и методы управления земельными ресурсами, позволяющие увеличить налогооблагаемую базу и сбор бюджетных доходов, привлечь инвестиции в развитие муниципальных образований и регионов, создать эффективную систему обеспечения прав гарантий для субъектов земельных отношений.

Таким образом, анализ зарубежного опыта управления земельными ресурсами показывает, что при регулировании земельных отношений возникает проблема частной собственности на землю. На основании мировой практики по данной проблеме можно сделать вывод о том, что установление монополии частной собственности на землю не должно являться стержнем стратегии земельной политики в условиях становления смешанной экономики в России.

2. АНАЛИЗ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ (НА ПРИМЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССЕЛЬХОЗНАДЗОРА ПО ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)

2.1 Общая характеристика Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области

Управление Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области является территориальным органом Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и осуществляет функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами при осуществлении государственного ветеринарного надзора, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, семеноводства сельскохозяйственных растений, земельных отношений [18].

Управление возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности в установленном порядке Министром сельского хозяйства Российской Федерации по представлению руководителя Россельхознадзора. Руководитель Управления несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Управление полномочий и результаты его работы. Количество заместителей руководителя Управления устанавливается руководителем Россельхознадзора [18].

Структура Управления Федеральной Россельхознадзора по Челябинской области представлена на рисунке 1.

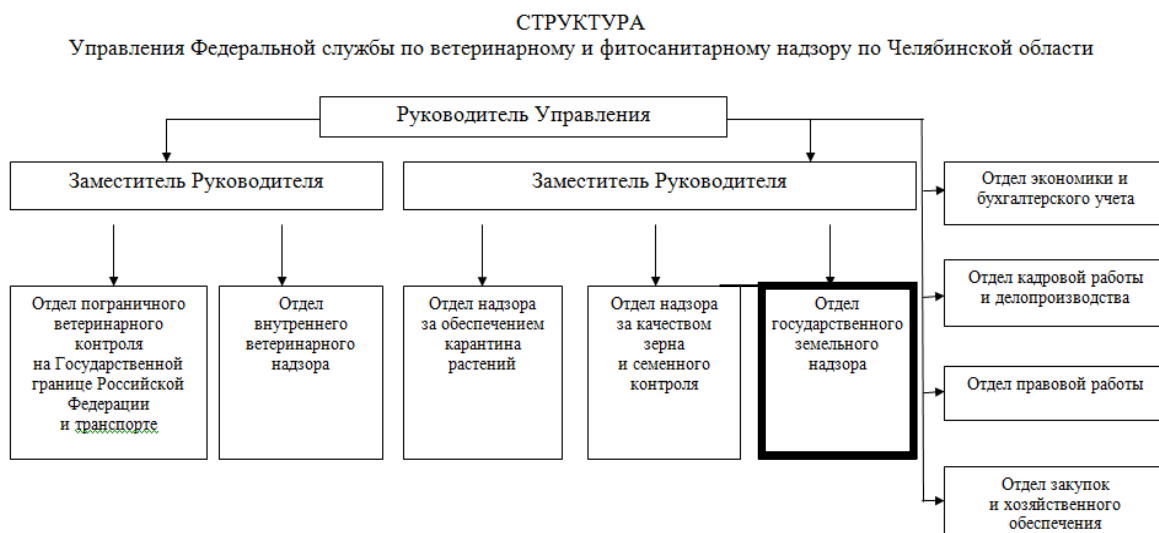


Рисунок 1 – Структура Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области

Финансирование расходов на содержание Управления осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете.

Управление является юридическим лицом, имеет печать с содержанием Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, а также счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации [18].

Управление в своей деятельности руководствуется: Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Минсельхоза России, Положением о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 327, приказами Россельхознадзора, Типовым положением о территориальном органе Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденным приказом Минсельхоза России от 04.10.2012 № 527, и настоящим Положением об

Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Челябинской области [18].

Управление осуществляет возложенные на него полномочия непосредственно и во взаимодействии с другими территориальными управлениями Россельхознадзора, полномочным представителем Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе, территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти Челябинской области, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями и гражданами.

Взаимодействие осуществляется в форме:

1. планирования и реализации совместных мероприятий;
2. подготовки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и законодательства Челябинской области;
3. обмена информацией, необходимой для реализации полномочий соответствующих органов и организаций и предоставляемой в установленном порядке и иных формах.

Положение об Управлении, изменения и дополнения, вносимые в него, утверждаются приказами Россельхознадзора в соответствии с Типовым положением о территориальном органе Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденным приказом Минсельхоза России от 04.10.2012 № 527, и настоящим Положением [18].

Рассмотрим подробнее отдел государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области (рисунок 2).



Рисунок 2 – Структура отдела государственного земельного надзора
Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области

Основная задача отдела государственного земельного надзора – предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных земельным законодательством, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений и деятельность по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, анализу и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности на землях сельскохозяйственного назначения [18].

В соответствии с поставленной задачей и в пределах своей компетенции отдел государственного земельного надзора выполняет следующие основные функции [18]:

1. Осуществление плановых и внеплановых мероприятий в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. По результатам проверок должностными лицами, уполномоченными на осуществление государственного земельного надзора, составляются акты проверки. В случае выявления, в ходе проведения проверок, нарушений требований законодательства Российской Федерации к актам проверки прилагаются предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения, а также в отношении лиц, совершивших нарушения составляются по результатам проверок протоколы об административных правонарушениях и иные акты, предусмотренные законодательством Российской Федерации, в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

2. Осуществление в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» 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, для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством

- требований в области мелиорации земель, при нарушении которых

рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляют органы государственного земельного надзора

- предписаний, выданных должностными лицами в пределах компетенции, по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений

3. Выдаёт обязательные для исполнения предупреждения о допущенном земельном правонарушении, выявленных в ходе проверок нарушений земельного законодательства и их последствий.

4. Вносит в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, издавшие акты, касающиеся вопросов земельных отношений, предложения о приведении указанных актов в соответствие с земельным законодательством.

5. Осуществляет отбор проб в установленной сфере деятельности.

6. Взыскивает штрафы и производит расчет ущерба для предъявления исков на возмещение ущерба, нанесенного в установленной сфере деятельности.

7. Осуществляет прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок.

8. Обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну.

9. Осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности отдела.

10. Осуществляет определение эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности сотрудников (государственных инспекторов) по результатам профессиональной служебной деятельности.

11. Осуществляет текущий надзор (контроль) в закрепленной сфере деятельности отдела, по полномочиям, предусмотренным федеральными

законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

12. Проводит административные обследования объектов земельных отношений и рейдовые осмотры в рамках компетенции.

13. Осуществляет иные полномочия в закрепленной сфере деятельности отдела, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Таким образом, функции по осуществлению контроля и надзора обеспечивают соблюдение общественных интересов, а значит, обеспечивают деятельность общезначимой направленности.

Основные нормативные документы, регламентирующие осуществление деятельности сотрудников отдела государственного земельного надзора:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года N 195-ФЗ.

2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года N 136-ФЗ.

3. Федеральный закон от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

4. Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

5. Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

6. Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»

7. Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

8. Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

9. Федеральный закон от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации земель».

Приказы Минсельхоз РФ:

1. Приказ от 27 декабря 2016 г. №591 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения».

2. Приказ Минсельхоза России от 16.10.2015 N475 «Об утверждении Порядка оформления и содержания плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований и оформления результатов таких плановых (рейдовых) осмотров, обследований».

Постановления Правительство РФ:

1. Постановление Правительства РФ от 18.03.2015 N 251 «Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений».

2. Постановление от 23 апреля 2012 г. № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах российской федерации».

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 2.10.2002 N 830 «Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота».

Нормативные правовые акты, посвящены порядку осуществления государственного земельного надзора, не делают никаких различий для процедур контроля в отношении граждан и хозяйствующих субъектов.

2.2 Анализ и оценка показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере управления земельными ресурсами

Работа по организации и проведению государственного земельного надзора специалистами Управления осуществляется в соответствии с установленными правилами и нормами, направленными на снижение административного давления на хозяйствующие субъекты, граждан, повышение результативности проводимых мероприятий, а также профилактику правонарушений.

Сотрудники отдела государственного земельного надзора при проведении проверки руководствуются Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 года № 369, которым определен перечень признаков не использования земельных участков для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности.[18]

В рамках исполнения функций по государственному земельному надзору:

1. Проводятся плановые и внеплановые проверки за соблюдением земельного законодательства юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а также физическими лицами.
2. Составляются протоколы об административных правонарушениях.
3. Рассматриваются протоколы об административных правонарушениях инспекторов, иных государственных и правоохранительных органов, постановления прокуроров о возбуждении производств по делам об административных правонарушениях.
4. Осуществляются мероприятия по взысканию штрафов и взаимодействие со службой судебных приставов по указанному вопросу.
5. Составляются протоколы по фактам неуплаты административных штрафов и неисполнения предписаний.

В ходе исследования показатели итогов работы отдела государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области за последние 5 лет и проведен анализ эффективности деятельности, в рассмотренной сфере с выявлением имеющихся проблем.

Для анализа и оценки эффективности государственного земельного надзора использовались сведения о количестве проведенных проверок отделом государственного земельного надзора за 2012-2016 гг., данные приведены в таблице 6.

Таблица 6 – Итоги работы отдела государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области за 2012-2016 гг.

Год	Проведено проверок			Выявлено нарушений	Выдано предписаний	Исполнено предписаний	Возбуждено дел
	Всего	плановые	внеплановые				
2012	1008	863	145	571	148	19	249
2013	935	719	216	657	204	96	312
2014	959	718	241	998	215	56	419
2015	1073	720	353	928	243	114	428
2016	948	685	263	562	198	99	238

По данным таблицы 6 построим рисунки 3 и 4 так, на рисунке 4 можно увидеть динамику эффективности деятельности контрольно-надзорного органа в сфере земельного надзора.

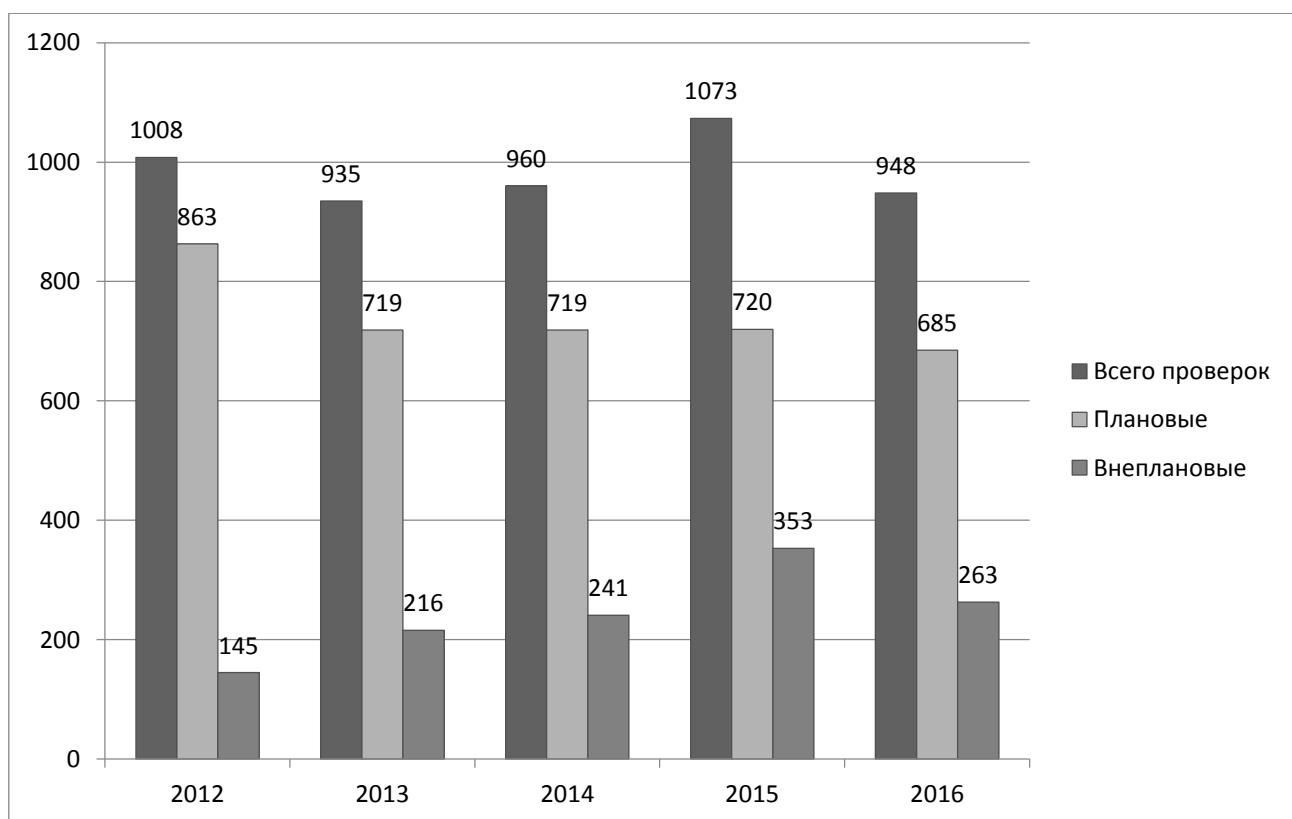


Рисунок 3 – Количество плановых и внеплановых проверок за 2012-2016 гг. отдела государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области

Из данного рисунка можно сделать вывод, что сокращение проверок связано с посланием Президента Федеральному Собранию РФ о необходимости снижения давления на малый и средний бизнес.

Рассмотрим подробнее по некоторым показателям динамику проверок в отделе государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области (рисунок 4).

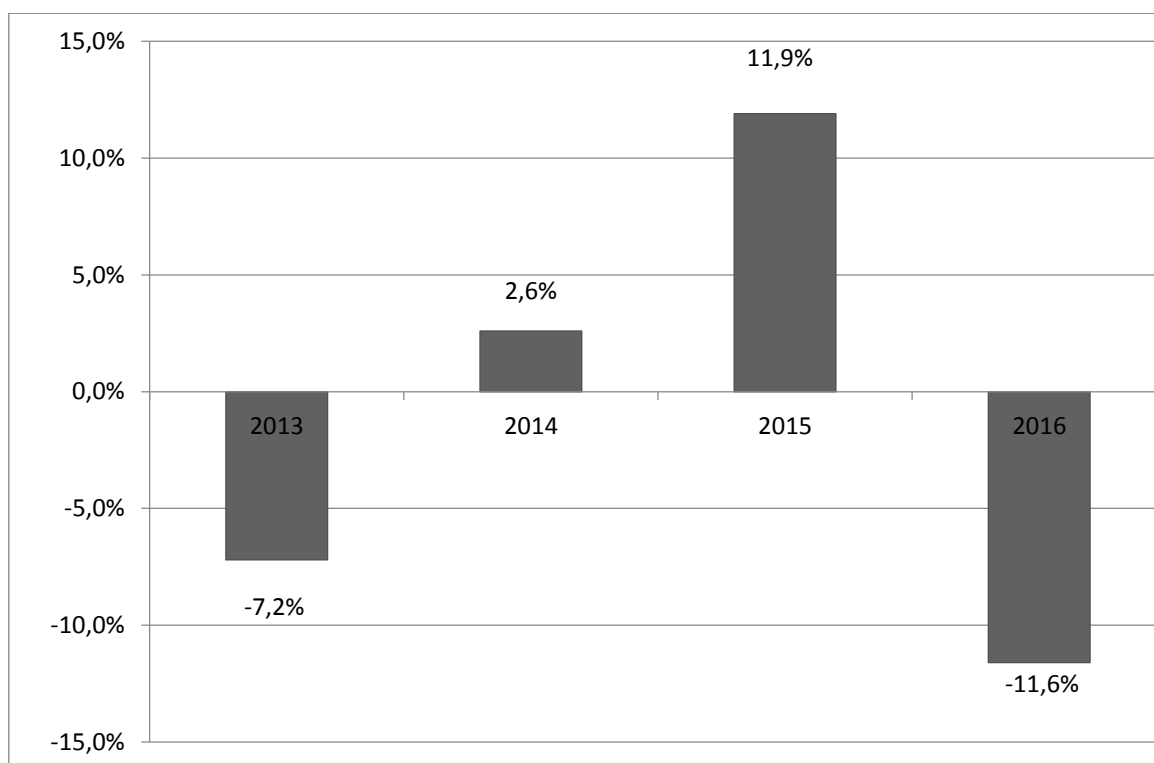


Рисунок 4 – Динамика произведенных проверок отделом государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области

Из рисунка 4, можно увидеть снижение количества проверок в сфере земельного контроля в 2016 году по отношению к 2015 году обусловлено тем, что согласно статье 26.1 Федерального закона № 294-ФЗ от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с 1 января 2016 года по 31 декабря 2018 года не проводятся плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии с положениями статьи 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого предпринимательства, за исключением юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности, перечень которых устанавливается

Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 9 статьи 9 настоящего Федерального закона.

Рассмотрим динамику плановых и внеплановых проверок, произведенных отделом государственного земельного надзора за 2012-2016 гг. на рисунке 5.

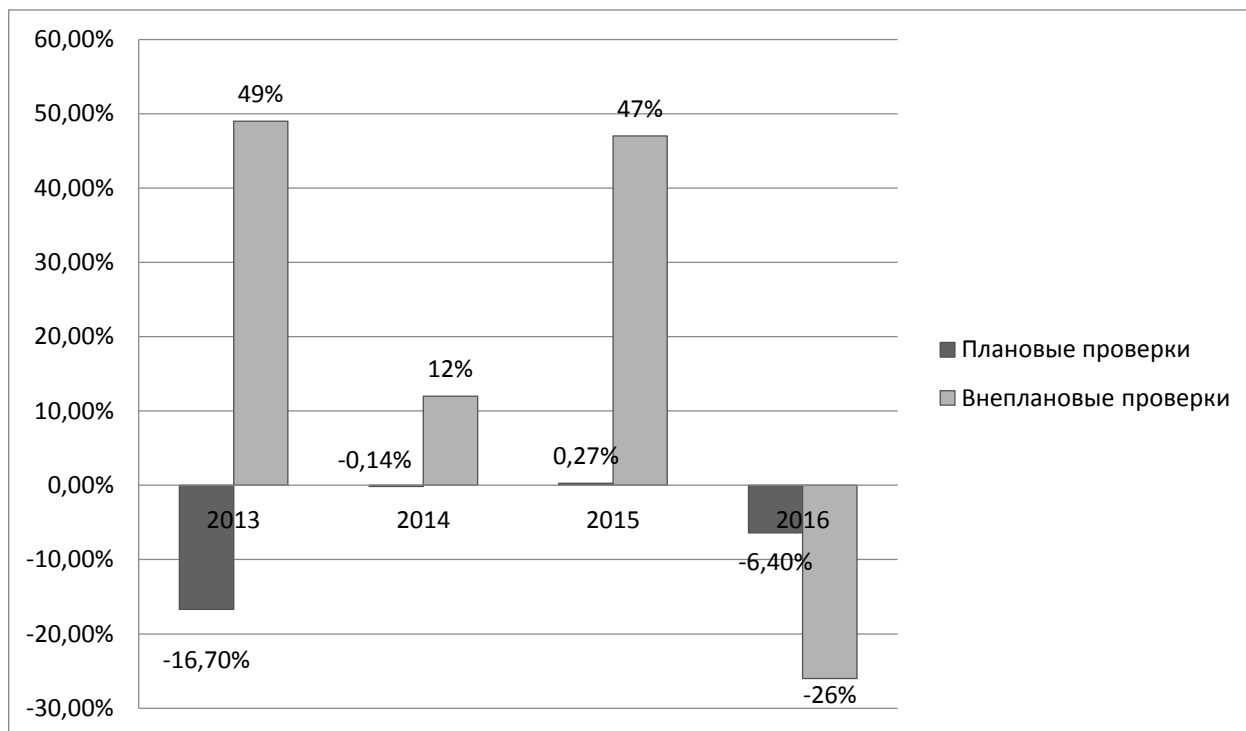


Рисунок 5 –Динамика по плановым и внеплановым проверкам отделом государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области

И так из рисунка 5, можем наблюдать сокращение плановых на 6,4% и внеплановых проверок на 26% в 2016 году по отношению к 2015. Такое сокращение связано с поручением Президента РФ. Согласно которому необходимо ограничить количество внеплановых проверок проводимых каждым органом контроля (надзора) в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей ежегодно (не более 30% от количества плановых проверок).

Показатели на рисунке 6, показывают сколько было выявлено нарушений, выдано и исполнено всего предписаний отделом государственного надзора за 2012-2016 гг.

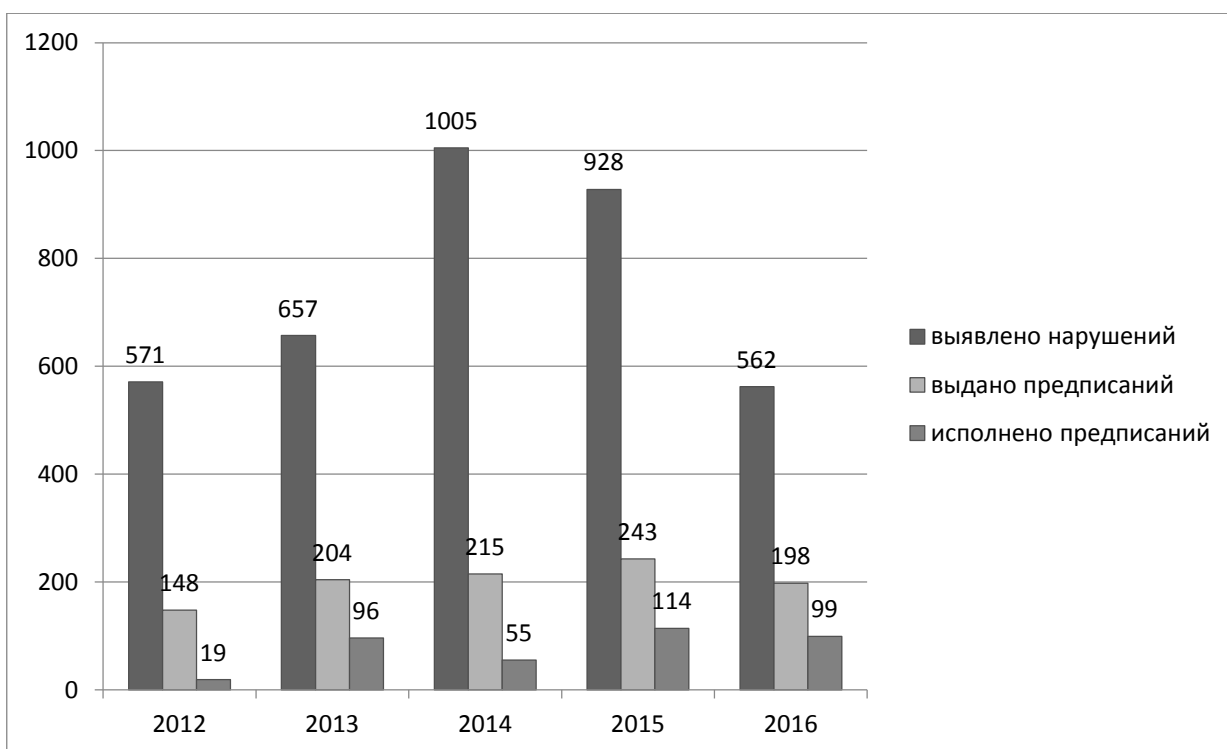


Рисунок 6 – Выявленные нарушения и количество исполненных предписаний

Из данного рисунка, можно наглядно увидеть количество выявленных отделом нарушений и представлена динамика на рисунке 7.

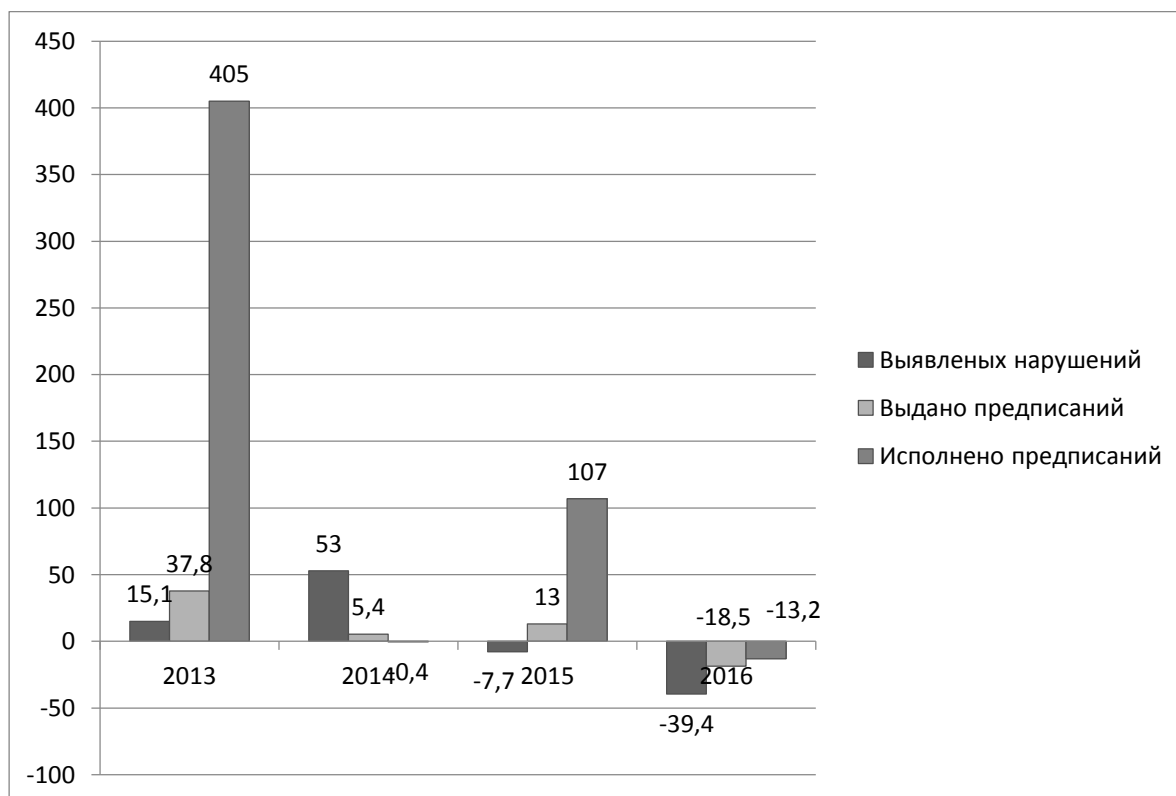


Рисунок 7 – Динамика выявленных нарушений и исполненных предписаний

Исходя из рисунка 7 можно сделать вывод, что темп прироста к предыдущему году имеет неоднозначную динамику, в 2016 году можем наблюдать сокращение выявленных нарушений и исполненных предписаний.

Рассмотрим на рисунке 8, какое количество возбужденных дел в сфере земельного надзора было за период 2012-2016 гг.

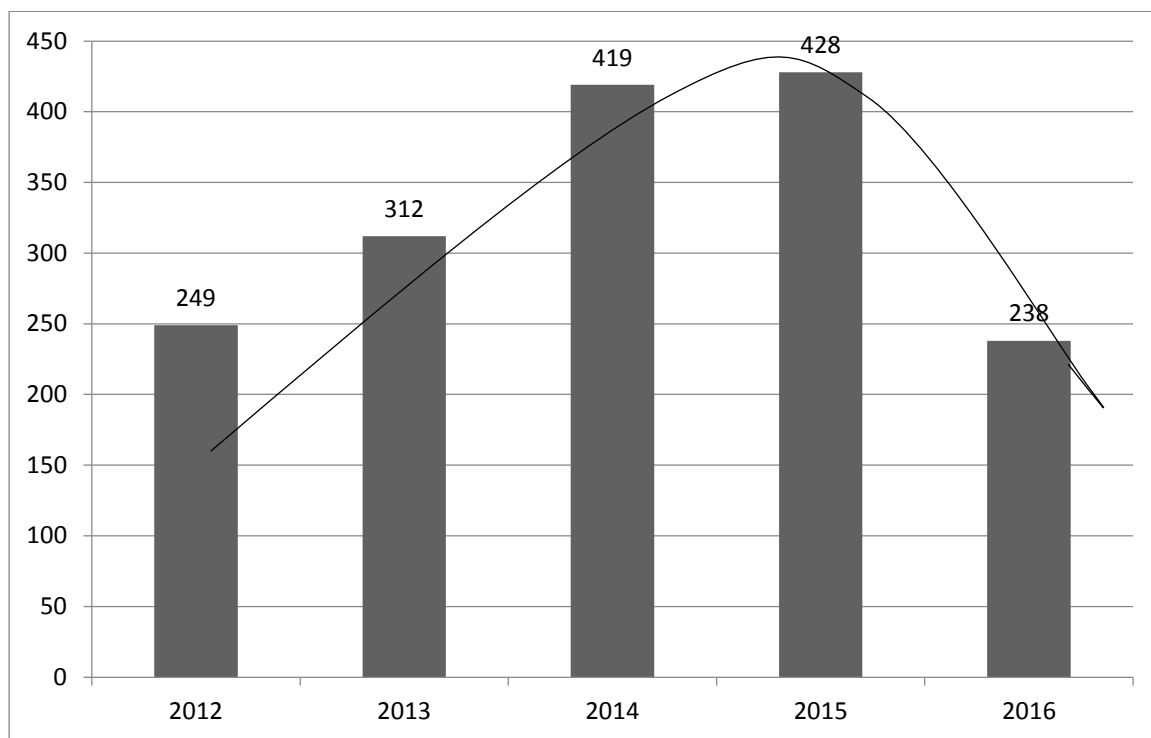


Рисунок 8 – Количество возбужденных дел в сфере земельного надзора отдела государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области

Можно сделать вывод, что с 2012 по 2015 год увеличивалось количество возбужденных дел в сфере государственного земельного надзора, а в 2016 году произошел значительный спад показателей. Этот факт косвенно свидетельствует о возрастающей роли Управления Россельхознадзора в формировании в общественном сознании законопослушания и готовности устранять нарушения, не доводя дело до суда.

Рассмотрим показатели административных взысканий, произведенных отделом государственного надзора в таблице 7.

Таблица 7 – Сумма наложенных и взысканных административных штрафов отделом земельного надзора за период 2012-2016 гг.

Год	Сумма наложенных административных штрафов, тыс.руб.	Сумма взысканных штрафов, тыс. руб.
2012	1 324 000	714 642
2013	1 879 700	934 500
2014	1 977 400	899 800
2015	4 032 500	1 956 300
2016	5 677 240	3 857 944

По данным таблицы построим рисунки 9 и 10, на которых наглядно можно увидеть рост наложенных и взысканных штрафов.

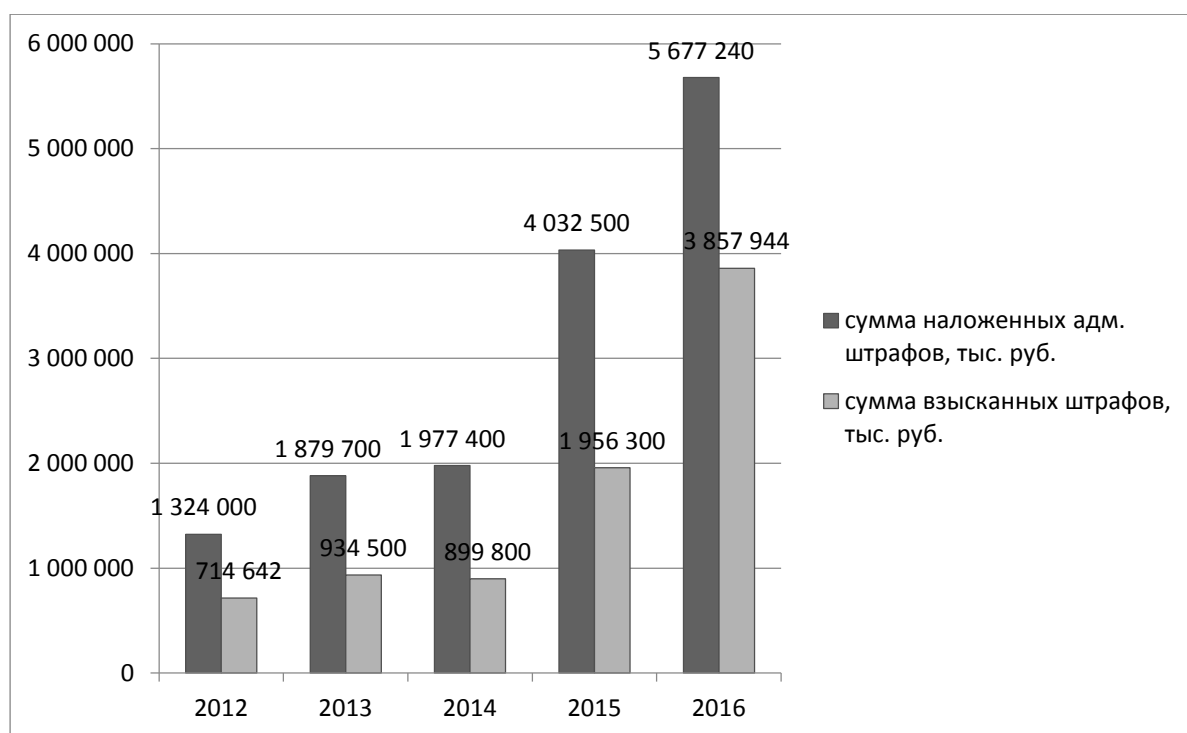


Рисунок 9 – Сумма наложенных и взысканных административных штрафов отделом земельного надзора за период 2012-2016 гг.

По рисунку 9 видно увеличение наложенных штрафов за последние 5 лет, так же значительно увеличилось количество взысканных штрафов. Можно сделать вывод, что сумма наложенных штрафов не уплачивается в полном размере.

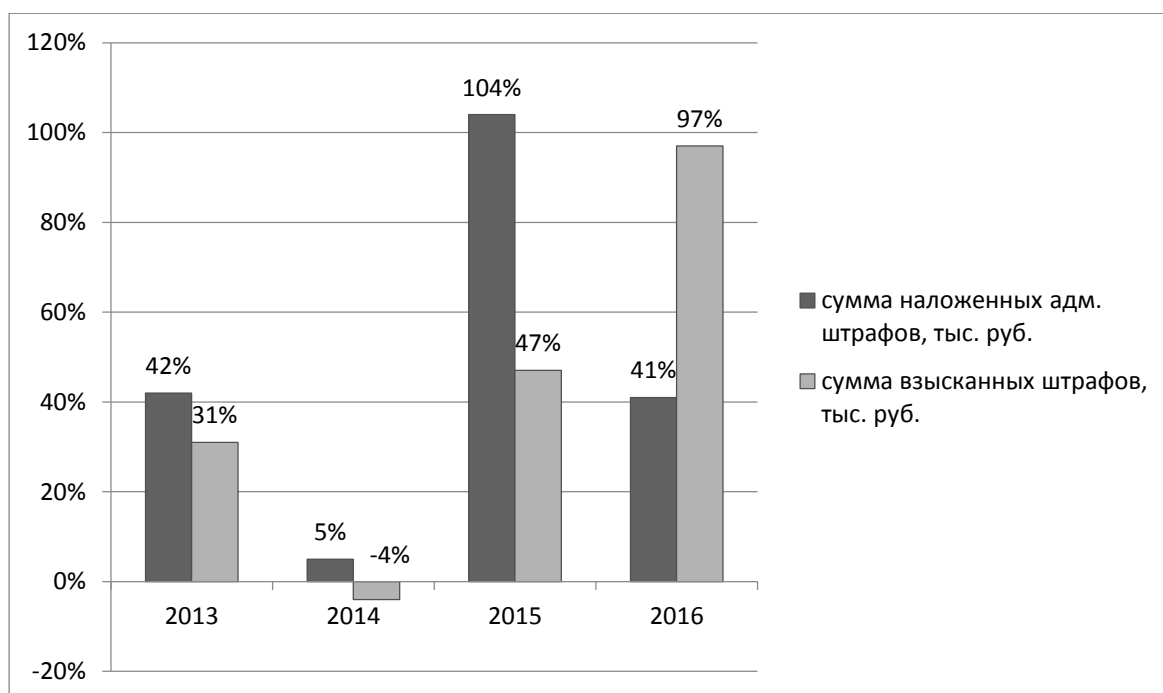


Рисунок 10 – Динамика сумм наложенных и взысканных штрафов

Можно сделать вывод, что за рассмотренный период количество наложенных штрафов уменьшается, а сумма взысканных увеличивается. Данная положительная динамика может говорить о повышении качества инспекторского состава и уровня ответственности нарушителей по уплате штрафов.

Данные о затратах отдела государственного земельного надзора в период с 2012 по 2016 гг. приведены в таблице 8.

Таблица 8 – Сумма всех расходов, связанных с осуществлением функции отдела государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области

Год	(Затраты на денежное содержание, материально-техническое обеспечение и т.д., тыс.руб.)
2012	489 841
2013	592 191
2014	613 932
2015	915 854
2016	1 981 508

По таблице 8 построим рисунок 11, наглядно изобразив повышение затрат на денежное содержание отдела Управления.

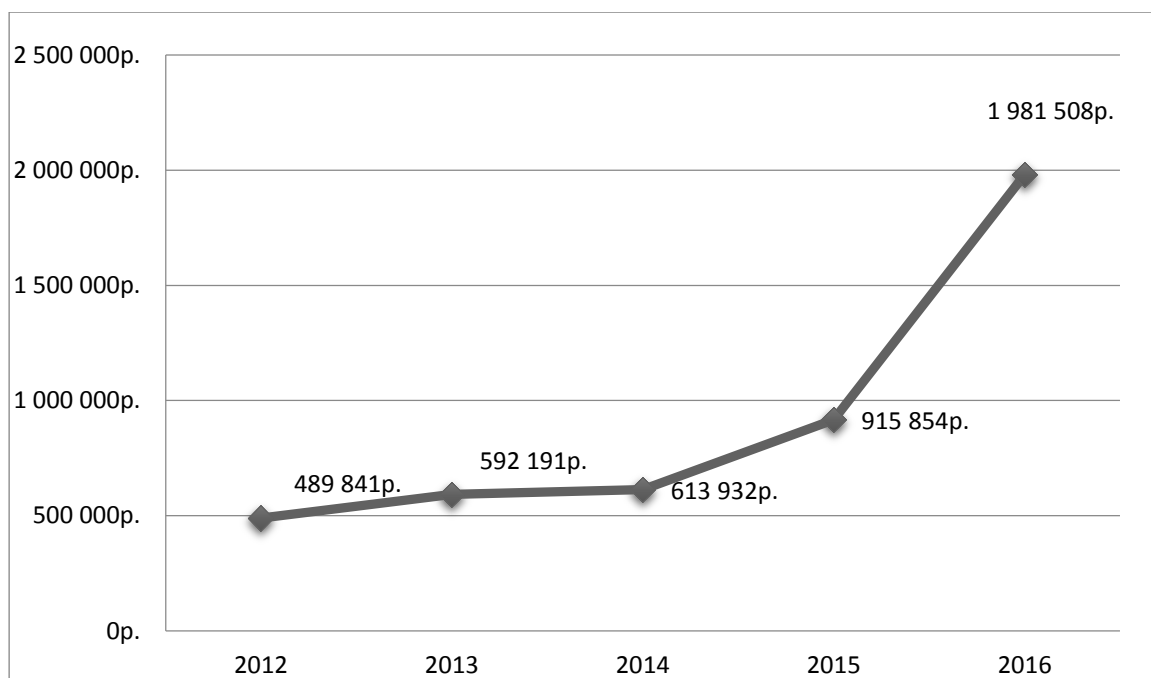


Рисунок 11 – Динамика всех расходов, связанных с осуществлением функции отдела государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области

Можно сделать вывод, что каждый год затраты на осуществлении функций отдела увеличиваются.

При оценке эффективности управления земельными ресурсами необходимо учитывать действие фактора динамичности, так как по мере реализации системы управления могут меняться первоначально установленные ограничения, вызывающие в свою очередь трансформацию принятых критериев и показателей.

Так же расчет эффективности можно провести через соотношение государственных затрат на обслуживание или создание механизма управления земельными ресурсами (ведение государственного земельного кадастра, землеустройства, мониторинга, государственного контроля использования земельными ресурсами) и доходов государства, получаемыми в результате применения вышеперечисленных мероприятий. Доходная статья складывается

из поступлений земельного налога, арендной платы, штрафных платежей за нарушение использования земельных ресурсов, а также иных видов доходов.

Такой подход к определению эффективности управления земельными ресурсами не всегда позволяет оценить реальную ситуацию, так как наиболее сложным и значимым аспектом в управлении земельными ресурсами является фактор непосредственного влияния на субъекты земельно-имущественных отношений. Оценка степени влияния может быть получена с помощью математического моделирования ситуации.

Проведем анализ показателей по методике расчета эффективности муниципального земельного контроля, используемой отделом государственного земельного надзора.

Рассчитаем основные показатели Концепции оценки эффективности деятельности государственных инспекторов по использованию и охране земель (таблицы 9-16).

Таблица 9 – Устраняемость выявленных правонарушений ($У_{Н}$)

Год	Формула	Расчет	Результат
2012	$У_{Н} = \frac{Н_{у}}{Н_{в}} \times 100 \%$	$У_{Н} = \frac{19}{571} \times 100$	3,3%
2013		$У_{Н} = \frac{96 \times 100}{657} \times 100$	14,6%
2014		$У_{Н} = \frac{56 \times 100}{998} \times 100$	5,6%
2015		$У_{Н} = \frac{114 \times 100}{928} \times 100$	12,3%
2016		$У_{Н} = \frac{99 \times 100}{562} \times 100$	17,6%

Из проведенного расчета в таблице 9 построим рисунок 12 для наглядного представления изменений эффективности данного показателя.

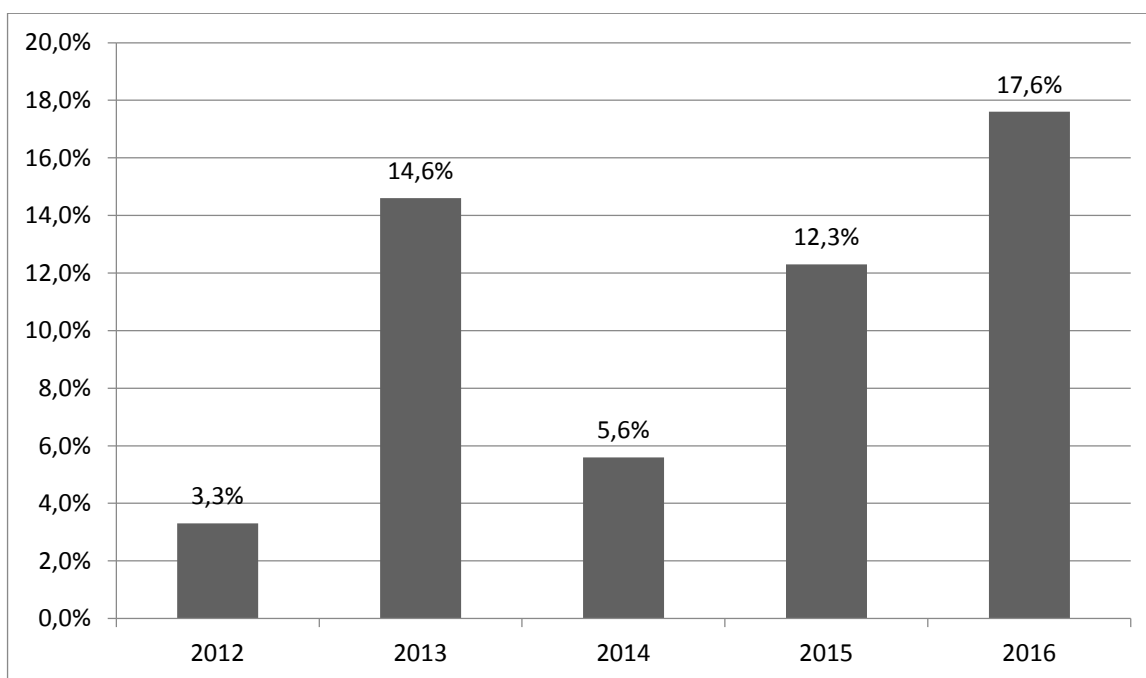


Рисунок 12 – Динамика показателя устраняемости правонарушений

Каждый год устраняемость правонарушений, выявленных в следствии проверок государственными земельными инспекторами увеличивается.

Таблица 10 – Исполняемость вынесенных предписаний об устранении нарушений земельного законодательства

Год	Формула	Расчет	Результат
2012	$\text{Ис} = \frac{(\text{Н}_у + \text{Н}_{ну})}{\text{П}_в} \times 100\%$	$\text{Ис} = \frac{(19 + 249) \times 100}{148}$	181,1%
2013		$\text{Ис} = \frac{(96 + 312) \times 100}{204}$	200%
2014		$\text{Ис} = \frac{(56 + 419) \times 100}{215}$	221%
2015		$\text{Ис} = \frac{(114 + 428) \times 100}{243}$	223%
2016		$\text{Ис} = \frac{(99 + 238) \times 100}{198}$	170,2%

За 2012-2016 года, исполняемость предписаний об устранении нарушений земельного законодательства полностью выполнялись.

Изменение данного показателя изобразим на рисунке 13.

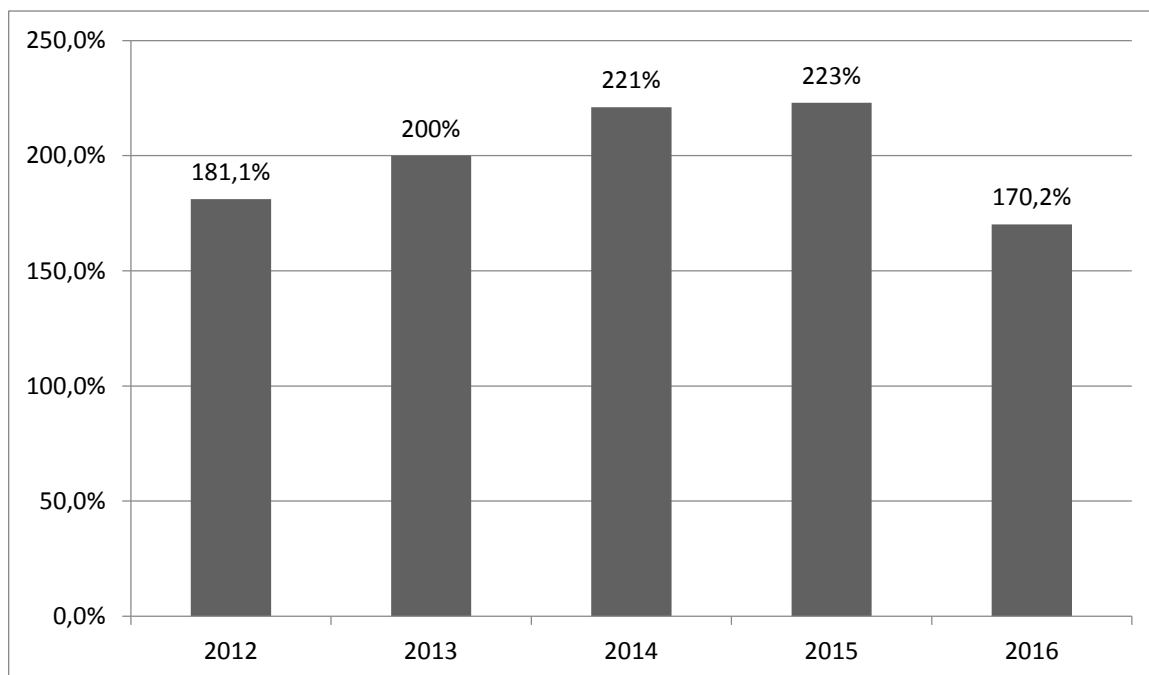


Рисунок 13 – Динамика показателя исполняемости вынесенных предписаний об устранении нарушений земельного законодательства

Можно сделать вывод, что вынесенные предписания в полной мере устраняются каждый год.

Таблица 11 – Полнота взыскания административных штрафов

Год	Формула	Расчет	Результат
2012	$V_{\text{ш}} = \frac{\text{Швз}}{\text{Шн}} \times 100 \%$	$V_{\text{ш}} = \frac{714\,642}{1\,324\,000} \times 100$	54%
2013		$V_{\text{ш}} = \frac{934\,500}{1\,879\,700} \times 100$	50%
2014		$V_{\text{ш}} = \frac{899,80}{1977,40} \times 100$	46%
2015		$V_{\text{ш}} = \frac{1956,30}{4032,50} \times 100$	49%
2016		$V_{\text{ш}} = \frac{3857,944}{5677,24} \times 100$	68%

Полнота взыскания административных штрафов составляет только половину от всего количества (рисунок 14).

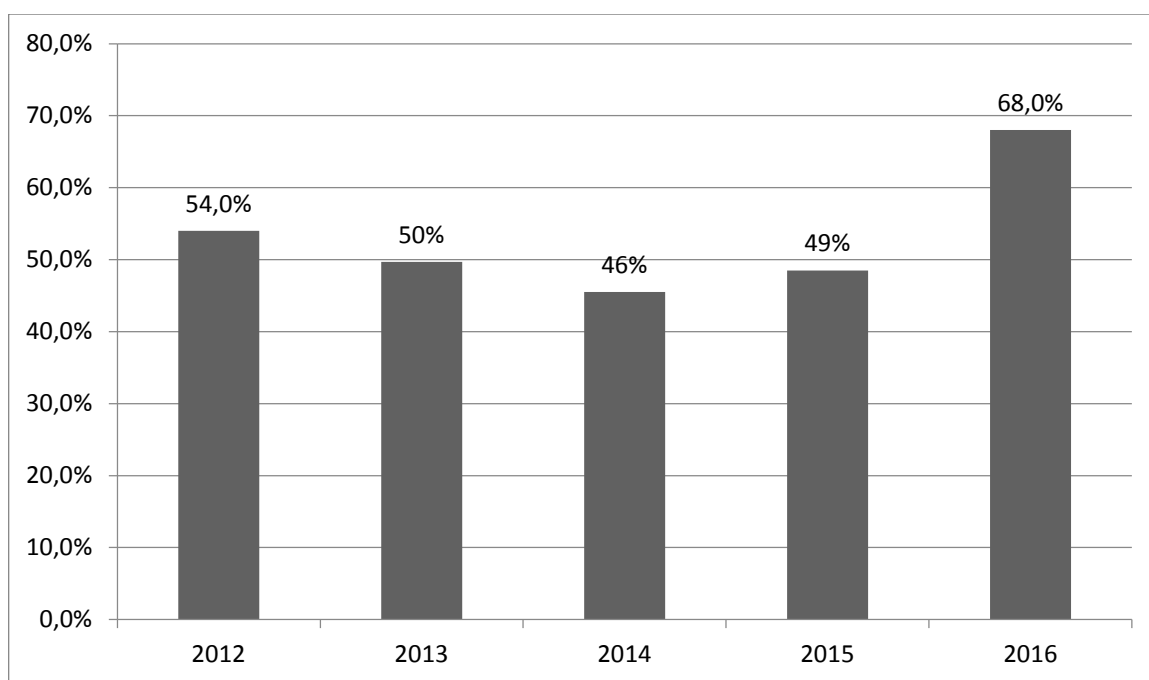


Рисунок 14 – Динамика показателя полноты взыскания административных штрафов

Взыскание административных штрафов не выполняется полностью, но за последние 3 года, можно увидеть увеличение взысканий.

Таблица 12 – Выполняемость плановых проверок соблюдения земельного законодательства (Впл)

Год	Формула	Расчет	Результат
2012	$V_{пл} = \frac{Пф}{Пп} \times 100\%$	$V_{пл} = \frac{1008}{863} \times 100$	116,8%
2013		$V_{пл} = \frac{935}{719} \times 100$	130,04%
2014		$V_{пл} = \frac{960}{719} \times 100$	133,5%
2015		$V_{пл} = \frac{1073}{720} \times 100$	149,03%
2016		$V_{пл} = \frac{948}{685} \times 100$	138,4%

По таблице 12 построим рисунок 15, где наглядно видно перевыполнение плановых проверок.

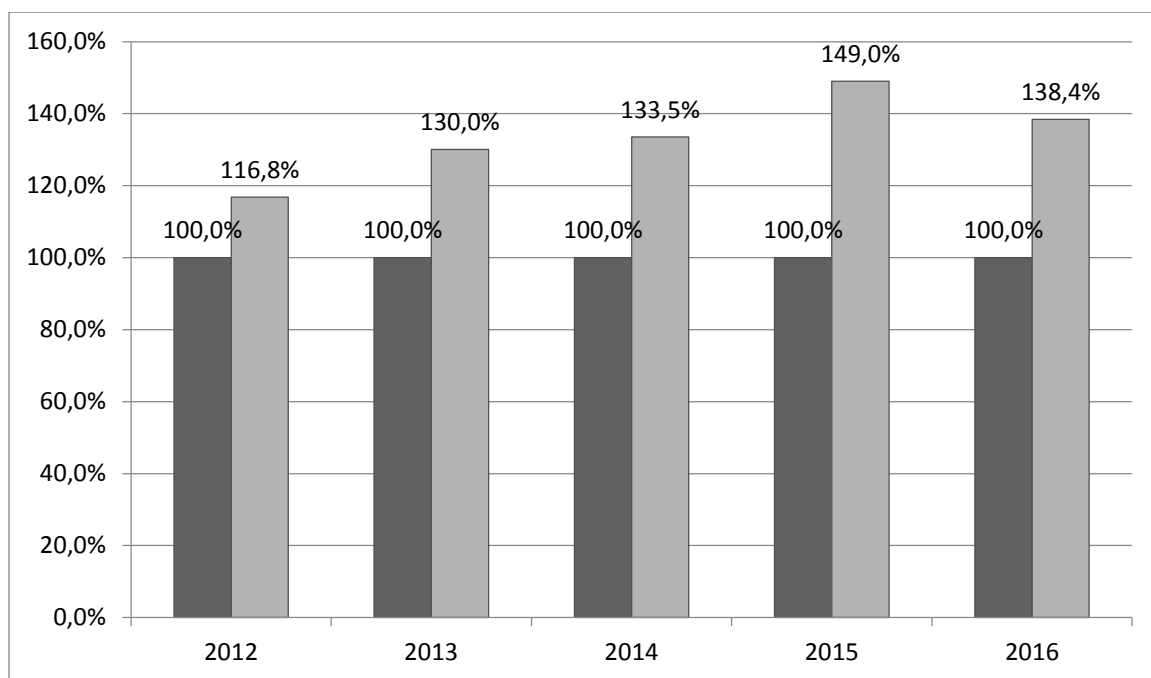


Рисунок 15 – Динамика показателя выполняемости плановых проверок отделом государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области в %, за 2012-2016 гг.

Из расчетов, можно сделать вывод, что каждый год план по проверкам отделом был перевыполнен.

Таблица 13 – Занятость муниципального инспектора (Зми)

Год	Формула	Расчет	Результат (количество проверок)
2012	$З_{ми} = \frac{(Ппр.п + Ппр.в/п)}{Ки}$	$З_{ми} = \frac{(863 + 145)}{13}$	78
2013		$З_{ми} = \frac{(719 + 216)}{13}$	72
2014		$З_{ми} = \frac{(718 + 241)}{13}$	74
2015		$З_{ми} = \frac{(720 + 353)}{13}$	82
2016		$З_{ми} = \frac{(685 + 263)}{13}$	73

По расчетам, произведенным в таблице полученные результаты изобразим на рисунке 16.

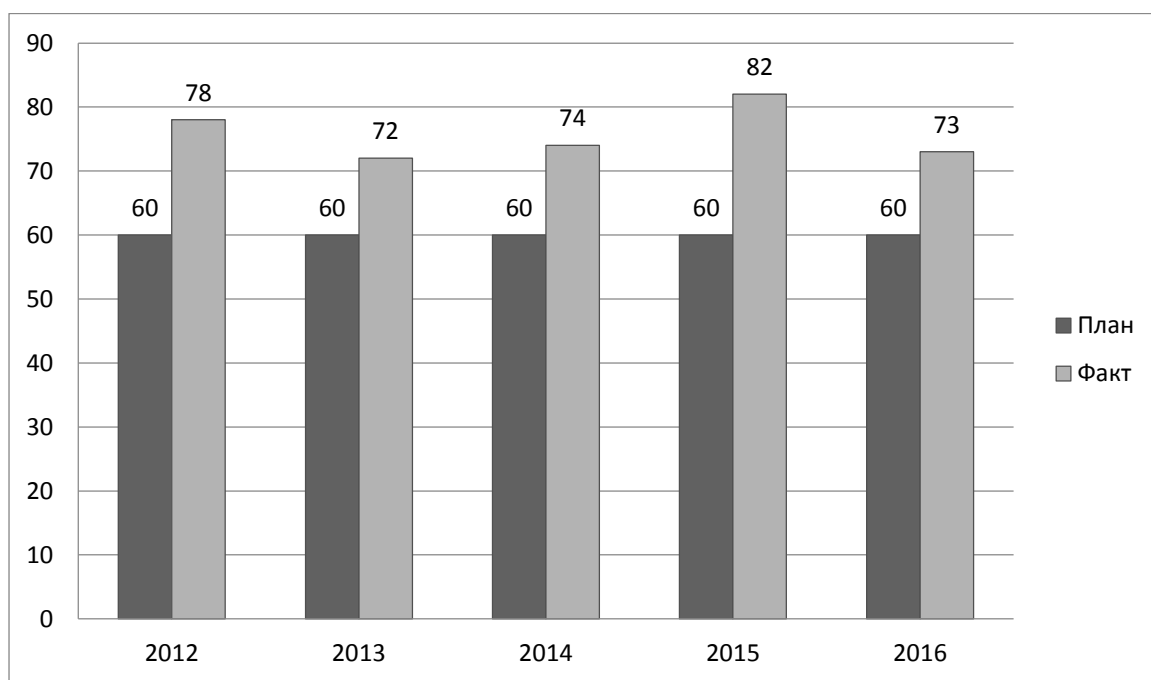


Рисунок 16 – Количество проводимых проверок муниципальным инспектором

Из данного расчета показателя занятости муниципального инспектора, можно сделать вывод, что за период 2012-2016 гг. норматив проверок на одного инспектора превышал, т.к на одного инспектора в год положено 60 проверок. Нагрузка на одного инспектора превышает каждый год, что может быть связано с увеличением проверок и недостаточностью укомплектованности штата Управления.

По данному показателю на рисунке 17 представлена доля дополнительной нагрузки на одного государственного земельного инспектора в год.

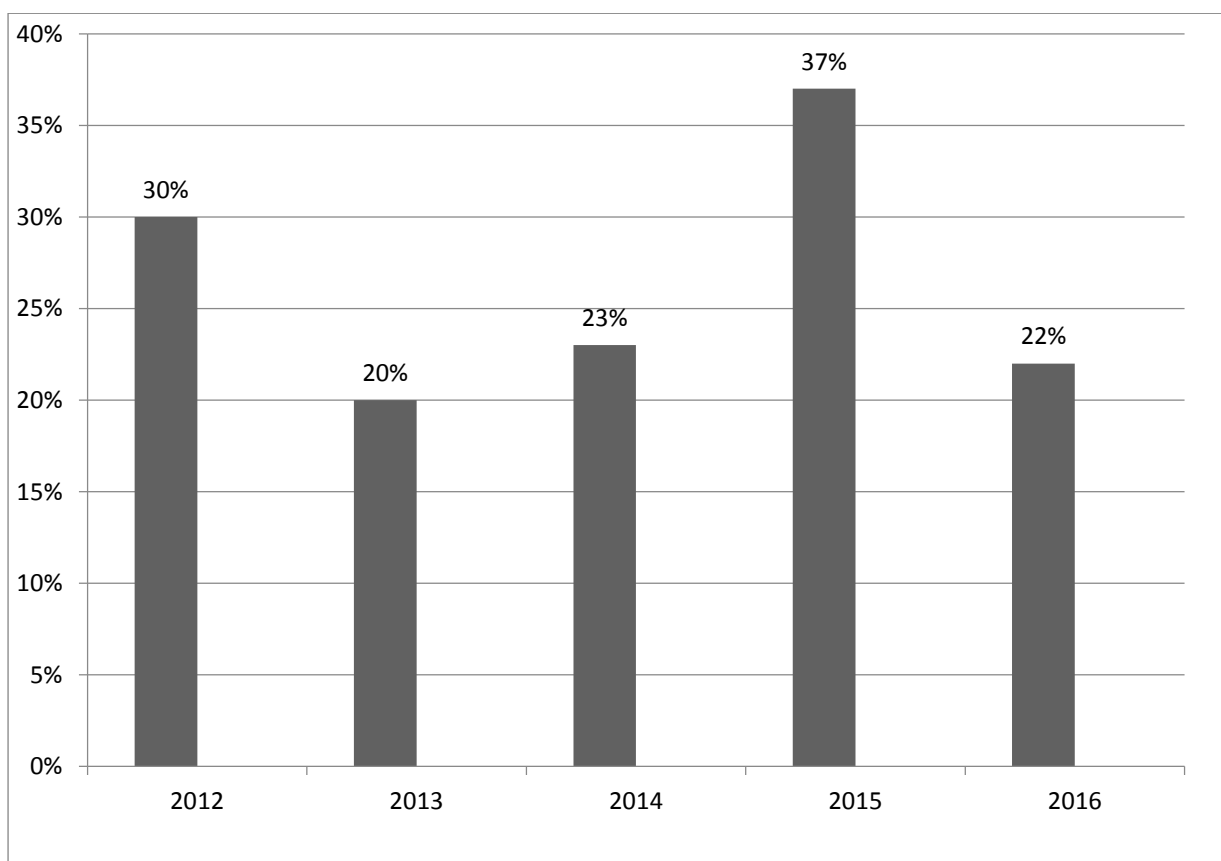


Рисунок 17 – Дополнительная нагрузка на 1 инспектора государственного земельного надзора

В среднем нагрузка на инспектора государственного земельного надзора превышает норму на 26%, что говорит об нехватки сотрудников в отделе.

Таблица 14 – Эффективность выявления правонарушений (Эв)

Год	Формула	Расчет	Результат
2012	$\text{Эв} = \frac{\text{Нв}}{(\text{Ппр.п} + \text{Ппр.в/п})} \times 100\%$	$\text{Эв} = \frac{571}{(863 + 145)} \times 100$	56,6%
2013		$\text{Эв} = \frac{657}{(719 + 216)} \times 100$	70,3%
2014		$\text{Эв} = \frac{1005}{(719 + 241)} \times 100$	104,7%
2015		$\text{Эв} = \frac{928}{(720 + 353)} \times 100$	86,9%
2016		$\text{Эв} = \frac{562}{(685 + 263)} \times 100$	59,3%

Из расчетов в таблице построим рисунок 18.

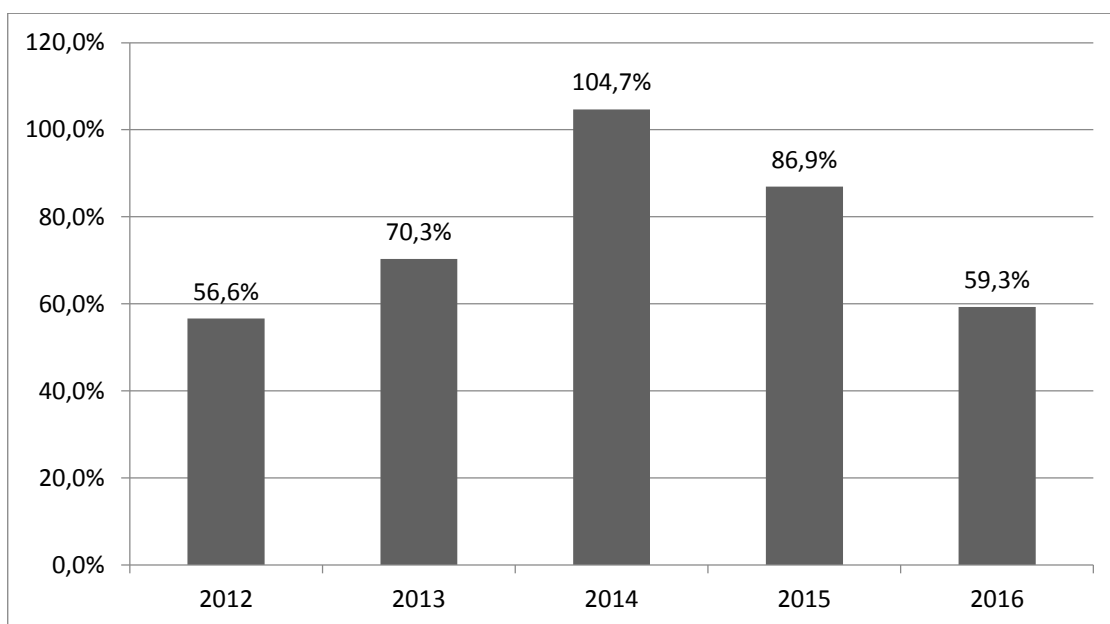


Рисунок 18 – Динамика показателя эффективности выявления правонарушений, в %

Из анализа показателей выявленных правонарушений, видно повышение эффективности с 2012 по 2013 год, в связи с уменьшением проверок к 2016 году произошел спад выявленных правонарушений.

Расчет справочных показателей Концепции оценки эффективности деятельности государственных инспекторов по использованию и охране земель приведены в таблицах

Таблица 15 – Экономическая эффективность осуществления функций по государственному земельному надзору

Год	Формула	Расчет	Результат
2012	$\text{ЭЭ} = \frac{Зс}{Швз} \times 100\%$	$\text{ЭЭ} = \frac{489\,841}{714\,642} \times 100$	69%
2013		$\text{ЭЭ} = \frac{592\,191}{934\,500} \times 100$	63%
2014		$\text{ЭЭ} = \frac{613\,932}{899\,800} \times 100$	68%
2015		$\text{ЭЭ} = \frac{915\,854}{1\,956\,300} \times 100$	47%
2016		$\text{ЭЭ} = \frac{1\,981\,508}{3\,857\,944} \times 100$	51%

По расчетам в таблице 15 был построен рисунок 19 из которого можно увидеть динамику показателя экономической эффективности осуществления функций по государственному земельному надзору.

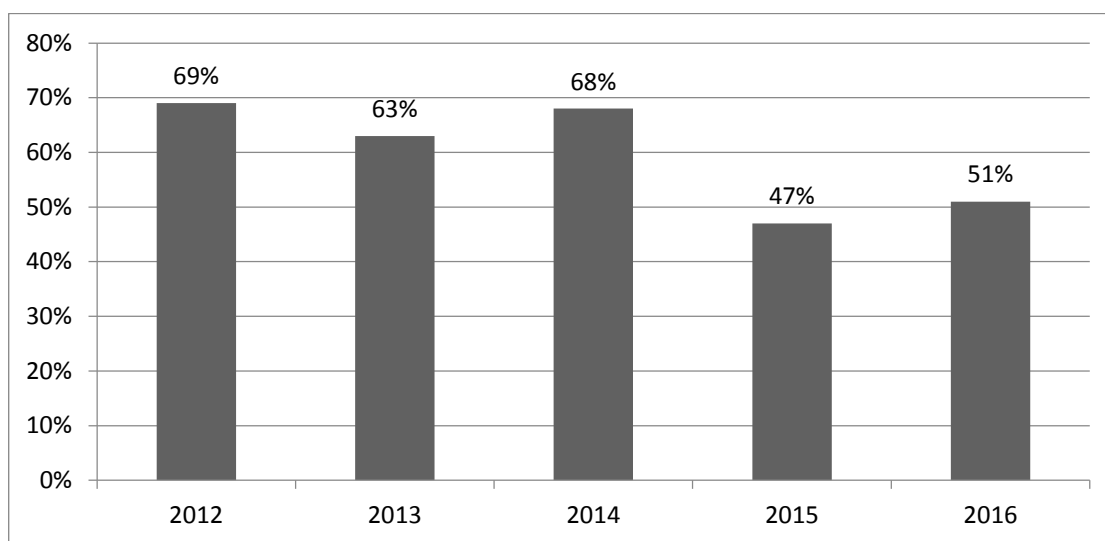


Рисунок 19 – Динамика экономической эффективности осуществления функций по государственному земельному надзору

По данному рисунку видно, что показатель экономической эффективности к 2016 году снизился, такая динамика говорит о неэффективной работе отдела государственного земельного надзора с правонарушителями по взысканию административных штрафов.

Таблица 16 – Состояние законности на земельных участках, включенных в ежегодный план проверок

Год	Формула	Расчет	Результат
2012	$C_3 = \frac{Hв}{Пп} \times 100 \%$	$x = \frac{571}{863} \times 100$	66%
2013		$x = \frac{657}{719} \times 100$	91%
2014		$x = \frac{998}{718} \times 100$	139%
2015		$x = \frac{928}{720} \times 100$	129%
2016		$x = \frac{562}{685} \times 100$	82%

По расчетом проведенных в таблице построим рисунок 20.

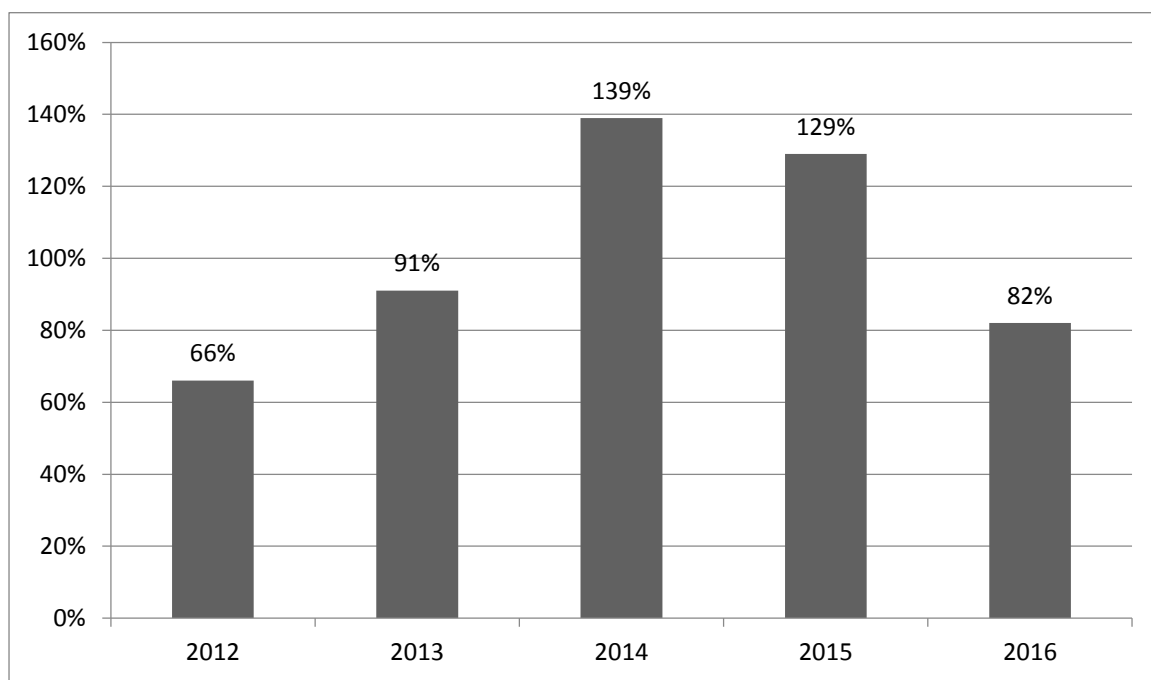


Рисунок 20 – Состояние законности на земельных участках, включенных в ежегодный план проверок

Законность на земельных участках в каждый год меняется, 2014-2015 годах наблюдаем положительную ситуацию, а в 2016 уровень законности существенно упал.

2.3 Проблемы совершенствования контрольно-надзорной деятельности в сфере управления земельными ресурсами (на примере Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области)

Задача повышения результативности и эффективности государственного контроля (надзора) в Российской Федерации является в настоящее время одной из приоритетных в сфере совершенствования системы государственного управления, наряду с задачей повышения качества разрабатываемых и принимаемых государственных решений и целью повышения качества организации исполнения принятых государственных решений [20].

Государственные инспекторы по использованию и охране земель сталкиваются с массой проблем в осуществлении своей профессиональной деятельности:

1. Отсутствует утвержденный, единый механизм планирования землепользования. На данный момент планирование основано на жалобах, на случайных выборках субъектов. Необходимость согласования проверок с прокуратурой.

2. Значительно низкий размер штрафов. Уровень штрафов не может быть эффективным фактором стимулирования правомерного поведения землевладельцев. Так же исчислять штрафы без учета размера земельного участка абсолютно неправильно.

3. Ограниченное количество методических и инструктивных материалов, которые необходимы для грамотного проведения проверок в рамках государственного земельного надзора.

4. Отсутствие или недостаточное оснащение, позволяющее определить границы земельного участка и соотнести с данными кадастра объектов недвижимости.

5. Проблема выявления правонарушителей для привлечения к ответственности, если нарушение установлено на не разграниченных землях, государственных или муниципальных землях, а используемый (самовольно) участок не формировался и данных ни о нем, ни о правообладателе в государственных информационных системах нет. Сложности в выявлении нарушений на государственной или муниципальной земле. Собственник земельного участка может узнать через десятки лет о незаконном использовании. Достаточно часто муниципалитеты не уделяют должного внимания вопросам муниципального земельного контроля.

6. Кадровая политика государства. Немало постановлений о привлечении к административной ответственности отменяются в судах по причине нарушения процедуры и сроков привлечения к ответственности, что говорит о невысокой

квалификации государственных земельных инспекторов. А привлечение высококвалифицированных специалистов, затруднено очень низким для такой работы денежным содержанием.

Таким образом, подводя итог аналитическому обзору проблем в сфере государственного земельного надзора, следует сформулировать следующие направления исследований в этой области:

1. Разработать оптимальные схемы информационного взаимодействия между структурными подразделениями, при осуществлении государственного земельного надзора.

2. Выработать предложения по корректированию действующего законодательства в сфере государственного земельного надзора.

3. Определить функции и профессиональные компетенции государственных земельных инспекторов для эффективного проведения надзора.

Из проведенного анализа деятельности отдела государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области были выявлены основные проблемы:

1. Повышение средней нагрузки на одного инспектора, осуществляющего проведение проверок в сфере государственного земельного надзора Управления.

2. Недовзыскание административных штрафов государственными земельными инспекторами.

3. Снижение экономической эффективности осуществления функций по государственному земельному надзору.

На федеральном законодательном уровне не установлены единые правовые основы системы государственного контроля (надзора), включающие принципы, предмет и общие правовые нормы, которые регулируют осуществление различных видов контроля, надзора и разрешительных функций.

Не проработаны методологические и законодательные принципы формирования показателей результативности и эффективности государственного

контроля (надзора) и муниципального контроля в разных сферах деятельности, отсутствие методики их расчёта и мониторинг результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Так же дублирование различных контрольно-надзорных и разрешительных полномочий, наличие отдельных избыточных и неэффективных контрольных (надзорных) процедур.

Действующее законодательное регулирование государственного контроля (надзора) и муниципального контроля нуждается в системном, научно обоснованном, поэтапном совершенствовании, в том числе путем введения новых организационно-правовых институтов контроля (надзора) в отдельных пилотных регионах страны.

При этом представляются весьма актуальными выработка и принятие комплекса первоочередных законодательных мер по совершенствованию организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, направленных на решение наиболее острых проблем в этой сфере.

3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО - НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ (НА ПРИМЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССЕЛЬХОЗНАДЗОРА ПО ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)

3.1 Основные направления и рекомендации по совершенствованию контрольно - надзорной деятельности в сфере управления земельными ресурсами в Челябинской области

Контрольно-надзорная деятельность в сфере управления земельными ресурсами нуждается в совершенствовании своей системы. Таким образом, в таблице 17 предложены направления по решению проблем.

Таблица 17 – Основные направления и рекомендации по решению проблем контрольно-надзорной деятельности

Направление	Рекомендации
Совершенствование нормативно-правовой базы осуществления государственного земельного надзора	1. Внесение необходимых поправок в КоАП РФ в части увеличения сроков давности привлечения к административной ответственности. В течение двухмесячного срока правонарушитель находит способы не присутствовать при рассмотрении дела вследствие объективных причин. В результате по делам принимаются решения о прекращении дела в виду истечения сроков давности. Также необходимо конкретизировать понятие надлежащего уведомления
Усиление взаимодействия между Управлениями	1. Систематизация преемственной информации между ведомствами в сфере земельных отношений, с целью получения достоверной информации в кратчайшие сроки, что зачастую необходимо при отсутствии субъекта правонарушения (отказ, пребывание за территорией региона проверки, ввиду физиологических особенностей и состояния здоровья)

Окончание таблицы 17

Направление	Рекомендации
	<p>2. Направление информации о неиспользуемых земельных участках, граничащих с лесными насаждениями в МЧС России по Челябинской области в целях информирования о возможных местах возгорания</p> <p>3. Усилить взаимодействие с Министерством имущества и природных ресурсов Челябинской области в целях выявления несанкционированных карьеров на землях сельскохозяйственного назначения</p> <p>4. Активировать работу с Министерством сельского хозяйства Челябинской области по направлению материалов о неиспользуемых землях и принятию мер по изъятию земельных участков</p> <p>5. Более тесное сотрудничество с УМВД России г. Челябинск, во избежание острых конфликтных ситуаций при проведении проверок в связи со спецификой социально-общественной позиции субъектов проверки</p>
Совершенствование информационной базы	<p>1. Доступ к информационной базе со сведениям, как объектов, так и субъектов проверок по соблюдению земельного законодательства</p> <p>2. Систематизировать обмен информацией между ведомствами в сфере земельных отношений</p>
Совершенствование кадрового обеспечения	<p>1. Необходимо расширение штата сотрудников отдела, с целью эффективного проведения работы по государственному земельному надзору</p> <p>2. Обеспечить обучение сотрудников, переподготовку</p>
Улучшение материально-технической базы	<p>Увеличить количество персональных компьютеров, портативных принтеров и других средств информационных технологий, присутствие которых необходимо при выездных проверках, с целью сокращения времени проверки.</p>

Законопроектом № 510495-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части оптимизации административной ответственности за нарушение земельного законодательства)» от 06.05.2014 предполагается:

1. Широкое использование современных информационных технологий, в том числе высокотехнологических методов наблюдения - дистанционного зондирования земли, в том числе с использованием беспилотных летательных аппаратов.

2. Предусматривается процедура административного обследования. Данная процедура исследование земельного участка, в офисных условиях, на основании информации баз данных, архивных фондов, сведений мониторинга земель, документов землеустройства, информации, полученной дистанционными методами, в том числе космической съемкой.

3. В законопроекте детально прописываются полномочия земельных инспекторов. В настоящее время данные полномочия отражены только в постановлении Правительства о государственном земельном надзоре. Этого недостаточно, так как надзор связан с вопросами доступа на земельные участки, объекты недвижимости - речь идет о правах граждан и юридических лиц, а любые ограничения прав - это уровень закона. Необходимо закрепить полномочия государственных инспекторов в законе - в Земельном кодексе.

Подводя итог выше изложенному, делаем вывод, что данные предложения и меры позволят не только сделать земельный надзор эффективным, повысить отдачу, но и использовать эту систему для решения других проблем.

Также в заключении хотелось бы отметить, что необходимо принять меры к увеличению внеплановых проверок, горячих телефонных линий.

3.2 Оценка эффективности проекта по совершенствованию контрольно – надзорной деятельности Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области

После проведенного анализа эффективности работы отдела государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области, были выявлены проблемы.

Следовательно, предложен проект по совершенствованию контрольно-надзорной функции в сфере управления земельными ресурсами – суть которого заключается во внедрении системы управления рисками (СУР) на основе риск-ориентированного подхода.

Риск-ориентированный подход (РОП) – это метод организации и осуществления государственного надзора, при котором выбор интенсивности проведения мероприятий по контролю, определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя, гражданина и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу опасности [22].

Постановлением от 7 августа 2017 года №943. Установлено, что риск-ориентированный подход будет применяться в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при государственном земельном надзоре. Это позволит повысить эффективность контрольно-надзорной деятельности в этой сфере при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов органов федерального государственного контроля, снизить административное давление на предприятия и организации малого и среднего бизнеса при контрольных и надзорных мероприятиях.

Отнесение земельных участков к определенной категории риска и изменение присвоенной земельному участку категории риска осуществляется решением руководителя (заместителя руководителя) территориального органа Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, являющихся правообладателями земельных участков, осуществляются в зависимости от присвоенной категории риска с определенной периодичностью (таблица 18).

Механизм РОП представлен на рисунке 21.

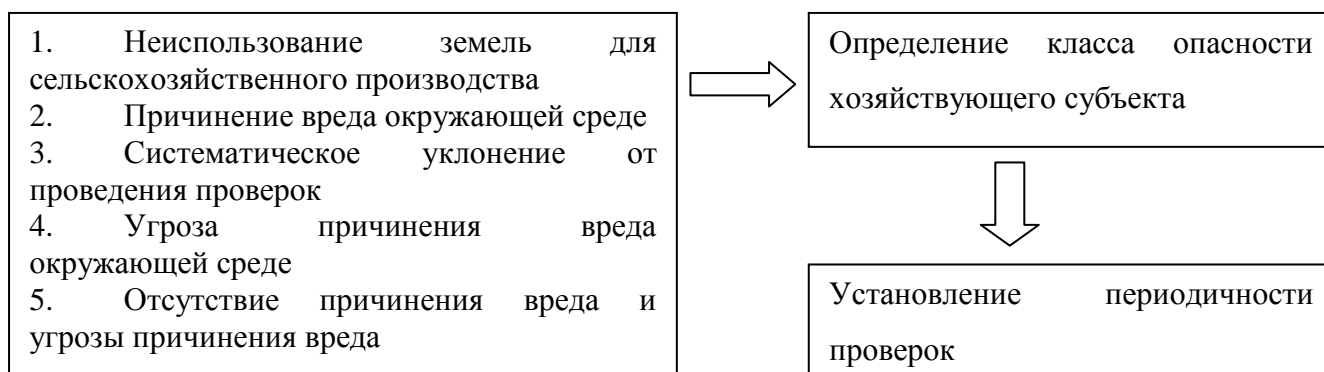


Рисунок 21 – Механизм действия риск-ориентированного подхода

Данный механизм показывает в каком порядке осуществляется риск-ориентированный подход. Производится определение объектов, чьи условия соответствуют той или иной категории риска, после происходит распределения их по классу и устанавливаются сроки проверок.

В таблице 18 приведен перечень категорий риска, применяемые в сфере земельного надзора в рамках риск-ориентированного подхода.

Таблица 18 – Критерии риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности

Категории риска	Земельные участки, отнесенные к рискам	Проведение проверок
Средний риск	1. Земельные участки, кадастровая стоимость которых на 50 и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу); 2. Мелиорируемые и мелиорированные земельные участки; 3. Земельные участки, смежные с земельными	Не чаще чем 1 раз в 3 года.

Окончание таблицы 18

Категории риска	Земельные участки, отнесенные к рискам	Проведение проверок
	<p>участками, на которых расположены комплексы по разведению сельскохозяйственной птицы (с проектной мощностью 40 тыс. птице мест и более);</p> <p>4. Земельные участки, смежные с земельными участками, на которых расположены комплексы по выращиванию и разведению свиней (с проектной мощностью 2000 мест и более), свиноматок (с проектной мощностью 750 мест и более).</p>	
Умеренный риск	<p>1. Земельные участки, смежные с земельными участками из земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения;</p> <p>2. Земельные участки, в границах которых расположены магистральные трубопроводы;</p> <p>3. Земельные участки, смежные с земельными участками, на которых расположены комплексы по разведению сельскохозяйственной птицы (с проектной мощностью менее 40 тыс. птицемест);</p> <p>4. Земельные участки, смежные с земельными участками, на которых расположены комплексы по выращиванию и разведению свиней (с проектной мощностью менее 2000 мест), свиноматок (с проектной мощностью менее 750 мест).</p>	Не чаще чем 1 раз в 5 лет
Низкий риск	Иные земельные участки, не отнесенные к категориям среднего или умеренного риска.	Плановые проверки не проводятся

Основная задача риск-ориентированного подхода вне зависимости от области его применения состоит в достижении поставленных целей за счет снижения рисков. РОП опирается на несколько принципов, что представлены в таблице 19.

Таблица 19 – Принципы риск-ориентированного подхода

Принцип РОП	Характер проявления
Распределение	Ресурсы распределяются не равномерно, а с учетом размера риска (это касается как частоты, так и глубины проверки)
Соразмерность	Принимаемые контролером меры адекватны рассчитанному риску
Гибкость	Регулярная переоценка риска исходя из новых факторов и угроз
Законность	Документальное фиксирование действий контролера в системе оценки рисков
Открытость	Критерии оценки и классы риска открыты для подконтрольных лиц.

Можно сделать вывод, что высокую популярность РОП обеспечивает его сосредоточенность на зонах повышенного риска, что позволяет вовремя принять превентивные меры, выявить и устранить слабые места и тем самым избежать негативных последствий реализации риска.

Основными целями РОП являются:

1. Концентрация усилий органов государственной власти и органов местного самоуправления на направлениях деятельности и объектах государственного и муниципального контроля (надзора), характеризующихся повышенными рисками.

2. Минимизация вмешательства в деятельность организаций, характеризующихся низким уровнем риска и устойчивым добросовестным поведением.

3. Оптимальное использование материальных, финансовых, трудовых и иных ресурсов органов государственной власти и органов местного самоуправления при проведении контроля (надзора).

Нововведения позволят значительно снизить административную нагрузку на бизнес, чья коммерческая деятельность в той или иной степени связана с использованием земельных участков.

Кроме того, применение такого подхода позволит увеличить процент охвата потенциальных нарушителей, представляющих непосредственную угрозу причинения вреда, и одновременно снизить нагрузку на подконтрольные субъекты, которые не представляют реальной угрозы причинения вреда окружающей среде, неопределенному кругу лиц, а также наиболее эффективно использовать материальные и организационные, кадровые ресурсы надзорных органов.

Для реализации данного проекта, необходимо провести ряд мероприятий по внедрению риск-ориентированного подхода:

1. Проведение собрания сотрудников отдела государственного земельного надзора для донесения информации по внедрению РОП.

2. В целях повышения уровня знаний госземинспекторов и оказания им практической помощи необходимо провести 3 обучающих семинара-совещания.

3. На официальном сайте разместить исчерпывающие перечни нормативных правовых актов, содержащие обязательные требования по государственному земельному надзору

4. Выполнить сбор данных и провести отнесение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и видов их деятельности к определенному классу риска

5. Сформировать реестры подконтрольных объектов, которым присвоены критерии рисков

6. Разработать и утвердить проверочные листы, используемые должностными лицами при проведении плановых проверок в рамках осуществления государственного земельного надзора

7. Проводить ежеквартальные публичные мероприятия для подконтрольных субъектов с анализом правоприменительной практики.

Применим риск-ориентированный подход в отделе государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области и проведем сравнительный анализ показателей эффективности деятельности данного подразделения в сфере земельных ресурсов.

Разделим плановые проверки за 2012- 2016 гг. по критериям риска (таблица 20).

Таблица 20 – Плановые проверки по категориям риска

Год	Всего плановых проверок	Категории риска		
		Средний	Умеренный	Низкий
2012	863	132	216	515
2013	719	108	159	452
2014	718	116	148	454
2015	720	123	98	499
2016	685	124	131	430

Распределив плановые проверки, произведенные отделом государственного земельного надзора за 2012-2016 гг. по категориям риска можно построить прогноз на несколько лет вперед (рисунок 22).

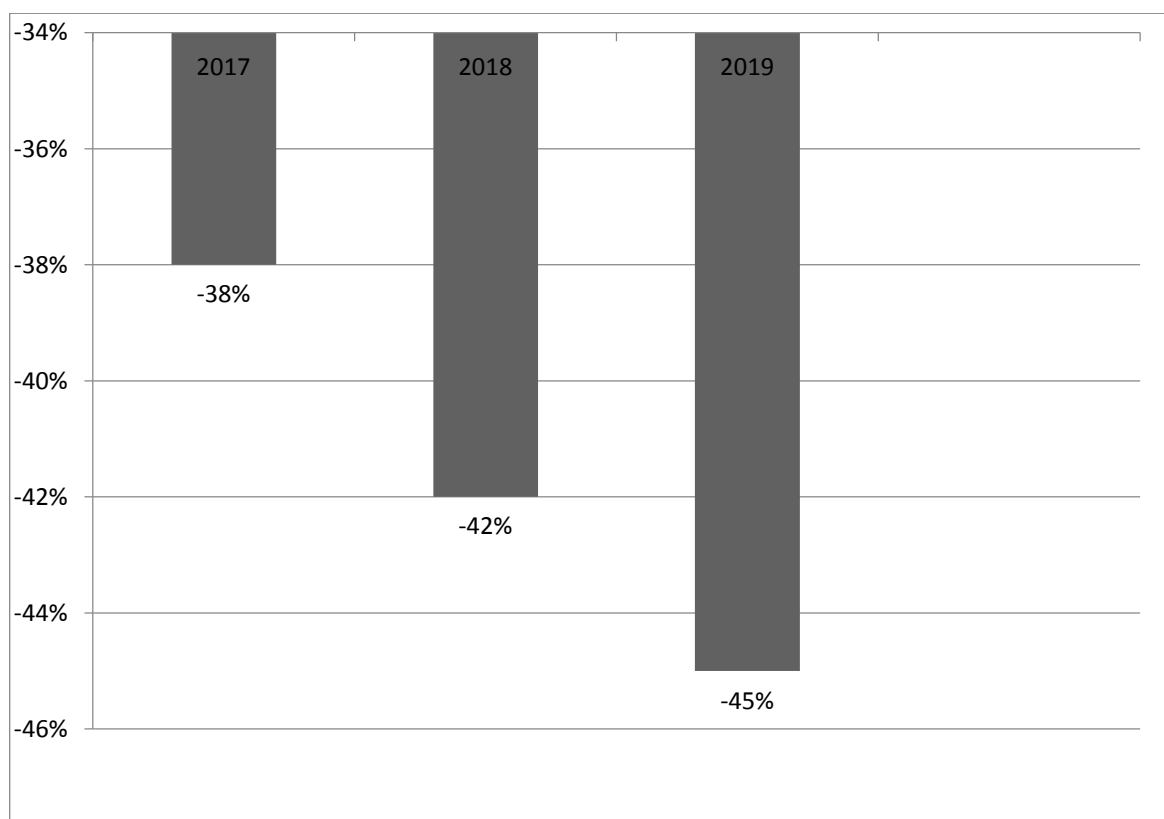


Рисунок 22 – Прогноз плановых проверок на 2017-2019 гг.

И так, из рисунка 22 можно сделать вывод, что к 2019 году количество плановых проверок должно сократиться на 45%. Целью данного подхода является отказ от плановых проверок и переход только на внеплановые по обращениям граждан.

Сокращение плановых проверок в отделе государственного земельного надзора должно повлиять на изменение нескольких показателей эффективности деятельности Управления (таблицы 21, 22, 23).

Рассчитаем показатели эффективности с учетом распределения проверок по категориям риска.

Таблица 21 – Устраняемость выявленных правонарушений

Год	Формула	Расчет	Результат
2012	$U_H = \frac{H_y}{H_B} \times 100 \%$	$U_H = \frac{19}{571} \times 100$	3%
2013		$U_H = \frac{96}{657} \times 100$	15%
2014		$U_H = \frac{56}{998} \times 100$	6%
2015		$U_H = \frac{114}{928} \times 100$	12%
2016		$U_H = \frac{99}{562} \times 100$	18%
2017		$U_H = \frac{48}{210} \times 100$	23%
2018		$U_H = \frac{53}{215} \times 100$	25%
2019		$U_H = \frac{58}{196} \times 100$	30%

Из расчетов приведенных в таблице построим рисунок 23, где наглядно представлена динамика прогноза показателя устраняемости правонарушений после внедрения РОП.

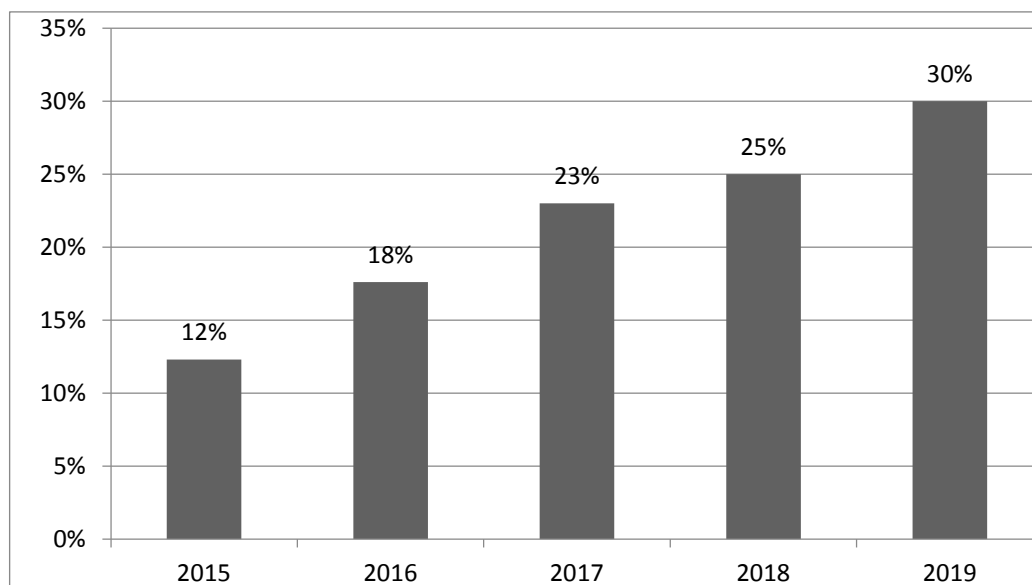


Рисунок 23 – Динамика показателя устраняемости правонарушений после внедрения РОП

Из рисунка видно положительную динамику показателя устраняемости нарушений, такой прогноз связан с тем, что проверки будут максимально сосредоточены только на объектах, которые относятся к среднему и умеренному риску, что позволит эффективно и результативно устранять правонарушения.

Таблица 22 – Занятость муниципального инспектора после внедрения РОП

Год	Формула	Расчет	Результат
2012	$Z_{ми} = \frac{(Ппр.п + Ппр.в/п)}{Ки}$	$Z_{ми} = \frac{(348 + 145)}{13}$	38
2013		$Z_{ми} = \frac{(267 + 216)}{13}$	37
2014		$Z_{ми} = \frac{(264 + 241)}{13}$	39
2015		$Z_{ми} = \frac{(221 + 353)}{13}$	41
2016		$Z_{ми} = \frac{(255 + 263)}{13}$	40

Из расчетов проведенных в таблице 22 наглядно сопоставим результаты до внедрения РОП и после на рисунке 24.

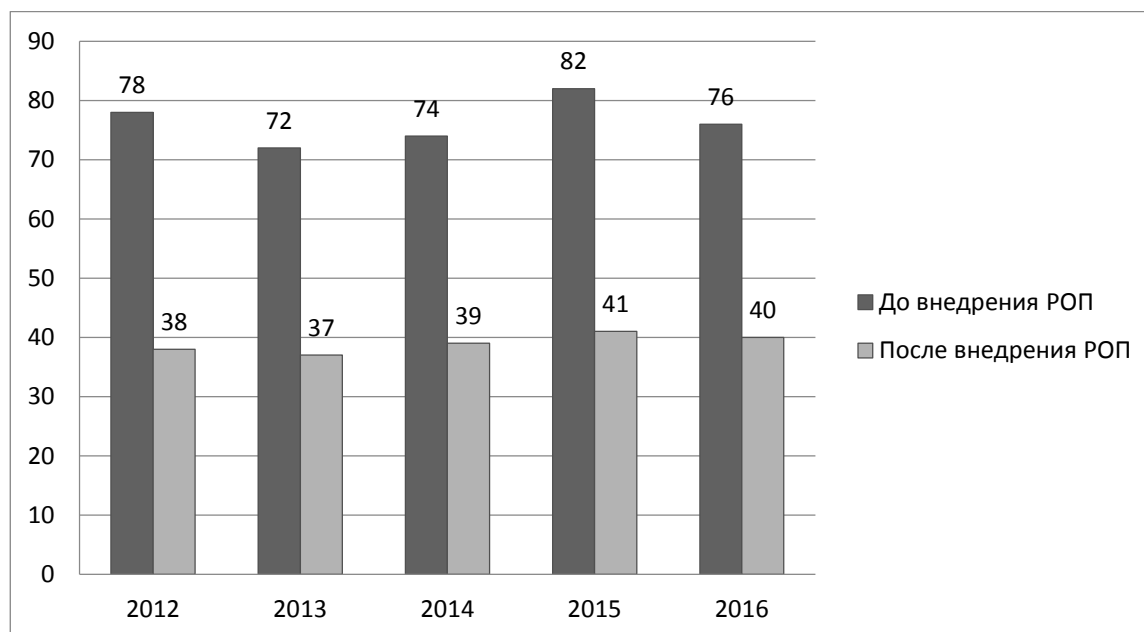


Рисунок 24 – Сравнительные показатели количества проверок на 1 госземинспектора до и после внедрения РОП

И так, из рисунка 21 можно сделать вывод, что после применения РОП существенно снизится нагрузка на 1 государственного земельного инспектора, что повысит качество и эффективность в проведении проверок в сфере земельных ресурсов.

Таблица 23 - Эффективность выявления правонарушений после внедрения РОП

Год	Формула	Расчет	Результат
2012	$\text{Эв} = \frac{\text{Нв}}{(\text{Ппр.п} + \text{Ппр.в/п})} \times 100\%$	$\text{Эв} = \frac{571}{(348 + 145)} \times 100$	116%
2013		$\text{Эв} = \frac{657}{(267 + 216)} \times 100$	136%
2014		$\text{Эв} = \frac{1005}{(264 + 241)} \times 100$	199%
2015		$\text{Эв} = \frac{928}{(221 + 353)} \times 100$	162%
2016		$\text{Эв} = \frac{562}{(262 + 263)} \times 100$	107%

Сравним показатели эффективности выявленных правонарушений до внедрения РОП и после на рисунке 25.

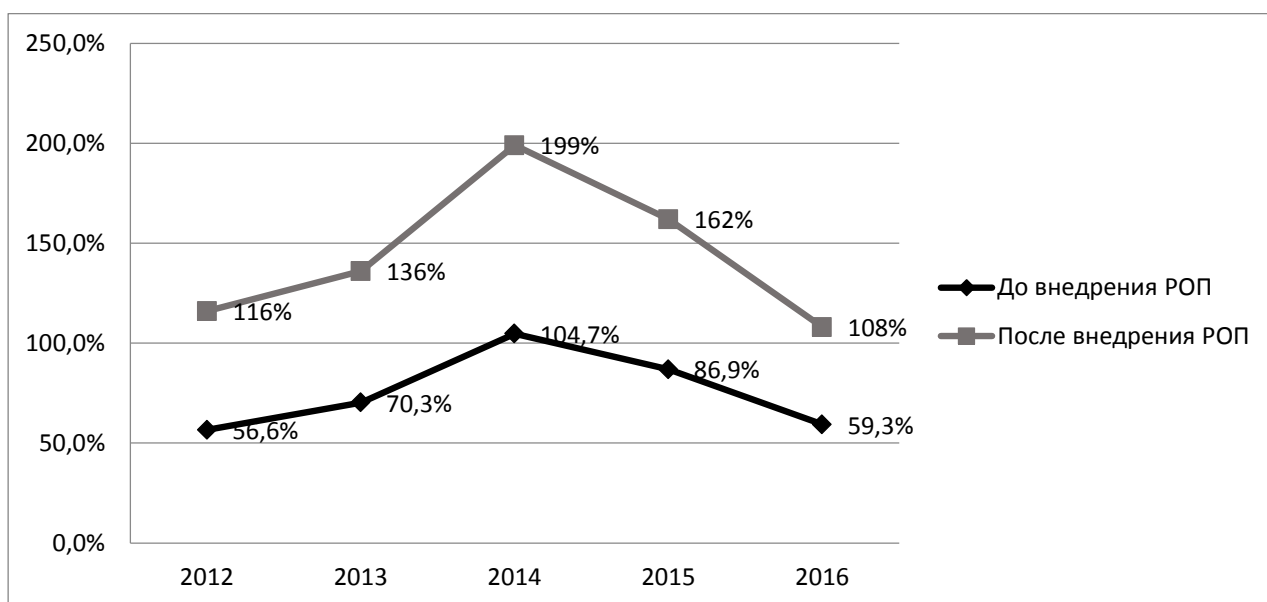


Рисунок 25 – Сравнительные показатели эффективности выявления правонарушений до и после внедрения РОП

Благодаря данному подходу, эффективность выявления правонарушений возрастет почти в 2 раза, в связи с тем, что проверки будут сосредоточены на те категории участков, которые относятся к средней категории риска и являются более недобросовестными.

Прогноз по показателю экономической эффективности осуществления функций после внедрения РОП (рисунок 26).

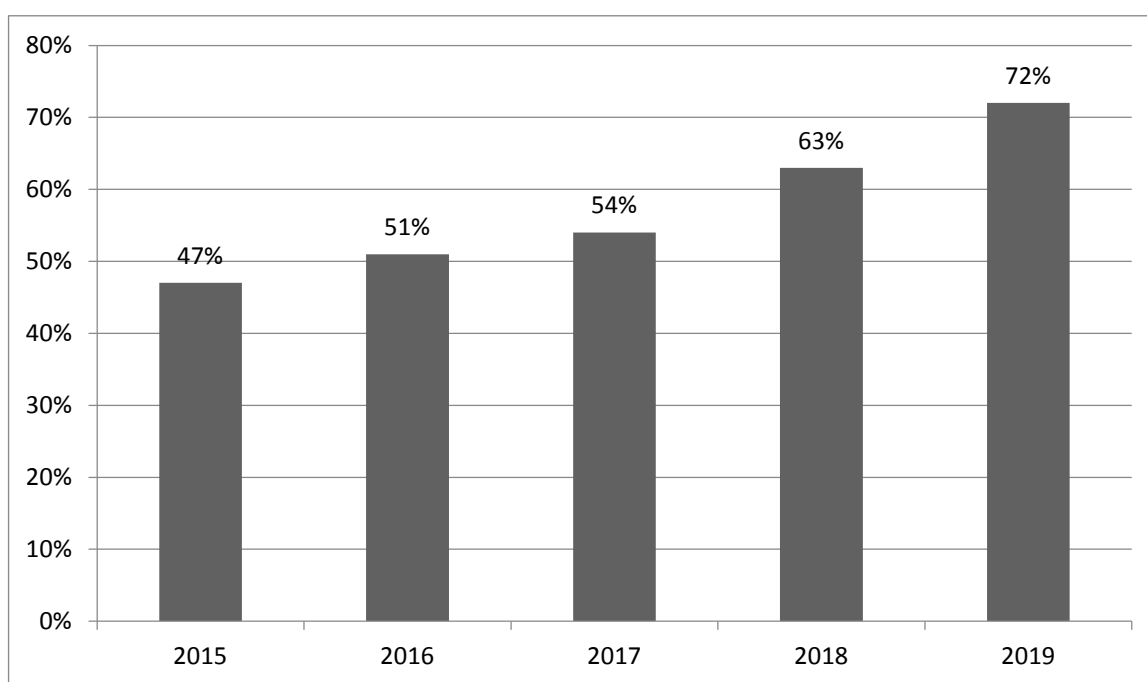


Рисунок 26 – Показатель экономической эффективности осуществления функций по государственному земельному надзору до и после внедрения РОП

И так, из рисунка 26 можно сделать вывод, что после внедрения РОП экономическая эффективность увеличится.

Можно сделать вывод из проведенного анализа по эффективности внедрения РОП в контрольно-надзорную деятельность отдела государственного земельного надзора. Проблемы, которые были выявлены из расчетов показателей эффективности работы, решаются с помощью предложенного подхода.

Таким образом, применение риск-ориентированного подхода улучшит работу отдела государственного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области и поможет решить ряд проблем, которые были выявлены в ходе анализа их деятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Контрольно-надзорная деятельность - это выполнение функций государства путем использования всех видов государственного надзора и контроля за законностью.

В целях совершенствования системы управления земельными ресурсами в России, настоящее время, необходимо учитывать опыт зарубежных стран. Практически во всех цивилизованных странах фундаментальной основой организации управления земельными ресурсами является государственное регулирование правоотношений на землю, хотя принципы и формы подхода к правовому решению этой проблемы в разных странах существенно различаются.

В ходе проведенного анализа, методика расчета эффективности муниципального земельного контроля в подавляющем большинстве муниципальных образований России вообще отсутствует (не разрабатывалась и не утверждалась). Таким образом, следует констатировать, что в России в настоящее время существует насущная потребность в установлении системы унифицированных критериев для оценки аналогичных мероприятий по осуществлению муниципального (и государственного) контроля.

Действующее законодательное регулирование государственного контроля (надзора) и муниципального контроля нуждается в системном, научно обоснованном, поэтапном совершенствовании, в том числе путем введения новых организационно-правовых институтов контроля (надзора).

На примере отдела государственного земельного надзора Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области были выявлены и проанализированы ряд факторов, препятствующих повышению результативности и эффективности деятельности. Предложен проект по совершенствованию контрольно-надзорной функции в сфере управления земельными ресурсами – суть которого заключается во внедрении системы управления рисками (СУР) на основе риск-ориентированного подхода.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 14.03.2009) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.garant.ru.
2. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: Федеральный закон РФ от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 18.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.garant.ru.
3. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»: Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 (в ред. от 13.05.2010 г. № 579) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.
4. О реализации Указа Президента РФ N 607 от 28 апреля 2008 г. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»: Распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р (в ред. от 13.07.2011 г. № 1225-р) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 39. Ст. 4455.
5. Акимов, Л.Ю. О государственном контроле и надзоре. / Л.Ю. Акимов.— М: Законы России, 2010. – № 10. – С. 89.
6. Василенко, И.А. Государственное и муниципальное управление. / И.А. Василенко. – М.: Гардарики, 2012. – 210 с.
7. Герасимов, А.А. Государственный и муниципальный земельный контроль. / А.А. Герасимов. – СПб: Изд-во СПбГУЭФ, 2011. – № 10. – С. 90-95.
8. Завьялов, А.А., Маркварт, Э. Земельные отношения в системе местного самоуправления / А.А. Завьялов, Э. Маркварт. – М.: Статут, 2011. – 256 с.
9. Зотова, В.Б. Система муниципального управления: учебник для вузов / В.Б. Зотова – СПб.: Питер., 2007.- 512 с.
10. Заруба О.В. Управляемость экономическим развитием территории / О.В. Заруба – М.: Вестник кибернетики, 2009. – №8. – С. 132–136.

11. Костецкий, В.А. Оценка земельных ресурсов в России: учебное пособие / В.А. Костецкий. – СПб: Изд-во СПбГУЭФ, 2012. – 345 с.
12. Кошкина, Л.И. Государственное регулирование земельных отношений за рубежом / Л.И. Кошкина. – М.:ВШПП, 2005. – 178 с.
13. Левоненкова, Т.А. Государственный и муниципальный контроль (надзор): поиск эффективных решений / Т.А. Левоненкова // Журнал российского права. — 2014. — № 9. — С. 140-149.
14. Лойко, П.Ф. Земельный потенциал мира и России: пути глобализации его использования в XXI веке: учебное пособие / П.Ф. Лойко. – М.: Федеральный кадастровый центр «Земля», 2000. – 342 с.
15. Уметбаева, Ю.И. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации / Ю.И. Уметбаева // Молодой ученый. — 2016. — №16. — С. 267-269.
16. Соловицкий, А.Н. Земельный кадастр. Часть 1: Учебное пособие / А.Н. Соловицкий. – Кемерово: КузГТУ, 2012. – 111 с.
17. Филиппова А.П. Зарубежный опыт функционирования кадастровых информационных систем /А.П. Филиппова. – Земельный вестник России, 2005. – №1. – 2005. С. 63 – 68.
18. Управление Федеральной службы по ветеринальному и фитосанитарному надзору по Челябинской области – Режим доступа: <http://www.rsn-chel.ru>
19. Зарубежный опыт управления земельными ресурсами – Режим доступа: <https://studfiles.net>
20. Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации – Режим доступа: <http://uppp.rkomi.ru/content>
21. Проблемы контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных ресурсов – Режим доступа: <http://open.gov.ru>
22. Риск-ориентированный подход в системе госконтроля – Режим доступа: <http://контроль-надзор.рф>