

ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

А.С. Омельченко, магистрант¹, инженер-картограф/геодезист²

Ш.С. Зарбали¹, магистрант

Н.О. Зарбалиева¹, доцент

¹Волгоградский государственный университет

²ООО «ВолгоградНИИГипрозем»

(Россия, г. Волгоград)

DOI:10.24412/2500-1000-2026-5-2-346-352

Аннотация. Статья посвящена анализу эффективности механизмов государственного и муниципального экологического контроля за использованием земель в Волгоградской области. Рассматривается эволюция природоохранного законодательства, структура контрольно-надзорных органов федерального, регионального и муниципального уровней, а также пространственно-временная динамика нарушений земельного законодательства за 2019-2024 гг. Особое внимание уделено роли муниципального земельного контроля, его проблемам (кадровый дефицит, слабое межведомственное взаимодействие) и ограниченному влиянию на реальное состояние земельных ресурсов.

Ключевые слова: экологический контроль; землепользование; Волгоградская область; муниципальный контроль; деградация земель; законодательство; охрана окружающей среды.

Проблема эффективного управления земельными ресурсами в современной России приобретает особую значимость в контексте обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития территорий. Земля как природный ресурс выполняет множество жизненно важных функций – она является основой для ведения сельского и лесного хозяйства, пространственным базисом для размещения объектов экономики и инфраструктуры, а также важнейшим компонентом окружающей среды, обеспечивающим сохранение биологического разнообразия и поддержание экологического равновесия. В связи с этим вопросы организации действенного контроля за использованием и охраной земель находятся в центре внимания как федеральных органов государственной власти, так и региональных администраций, и органов местного самоуправления.

Актуальность темы настоящего исследования обусловлена несколькими взаимосвязанными факторами. Во-первых, в последние годы в Российской Федерации происходит существенное обновление законодательства в сфере государственного и муниципального контроля. Вступление в силу Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном кон-

троле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» повлекло за собой изменение подходов к организации контрольно-надзорной деятельности, введение риск-ориентированного подхода, пересмотр перечня полномочий различных уровней власти. Эти изменения требуют осмысления и оценки их практической реализации на региональном уровне, в том числе применительно к специфике Волгоградской области.

Во-вторых, Волгоградская область относится к числу регионов с высокой антропогенной нагрузкой на земельные ресурсы. Территория области характеризуется развитым промышленным производством, интенсивным ведением сельского хозяйства, наличием крупных городских агломераций. При этом природно-климатические условия региона, такие как засушливый климат, распространение эрозионно-опасных земель, подверженность ветровой и водной эрозии, создают предпосылки для деградации почвенного покрова при отсутствии надлежащего контроля за использованием земель. По данным различных источников, значительные площади сельскохозяйственных угодий в области подвержены процессам опустынивания, деградации, засоления и водной эрозии. В таких

условиях эффективность экологического контроля приобретает значение ключевого фактора сохранения почвенного плодородия и предотвращения необратимых изменений земельных ресурсов.

В-третьих, существующая в регионе система управления в сфере экологического контроля за использованием земель характеризуется разграничением полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. На практике такое разграничение не всегда обеспечивает должный уровень скоординированности действий, что порождает проблемы дублирования функций либо, напротив, наличие «пробелов» в контрольной деятельности. Сравнительный анализ механизмов государственного и муниципального управления в данной сфере позволяет выявить существующие дисбалансы и определить пути оптимизации межведомственного взаимодействия.

Таким образом, актуальность темы исследования определяется необходимостью научного осмысления современных процессов реформирования контрольно-надзорной деятельности в сфере экологического контроля за использованием земель, потребностью в выявлении региональных особенностей реализации контрольных полномочий в Волгоградской области и важностью выработки практических рекомендаций по совершенствованию механизмов управления на основе сравнительного анализа государственного и муниципального уровней власти.

Целью исследования является проведение сравнительного анализа механизмов государственного и муниципального управления в сфере экологического контроля за использованием земель на территории Волгоградской области для выявления их эффективности, проблемных аспектов и направлений совершенствования.

Материалы и методы исследования. В ходе исследования были использованы данные территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, включая Управление Росреестра по Волгоградской области, Межрегиональное управление Росприроднадзора по Астраханской и Волгоградской областям, Управление Россельхознадзора по Ростовской, Волгоградской и Астраханской областям и Республике Калмыкия. Также

проанализированы материалы ежегодных докладов о состоянии окружающей среды Комитета природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области. Исследованием охвачен период с 2019 по 2024 год, что позволяет выявить как устойчивые тенденции, так и изменения, связанные с реформой контрольно-надзорной деятельности.

Для анализа пространственно-временной динамики нарушений земельного законодательства применялись методы статистической обработки данных, картографический метод для выявления территориальной дифференциации нарушений, а также сравнительно-правовой анализ нормативной базы. Особое внимание уделено оценке геоэкологической эффективности контрольных мероприятий, что подразумевает анализ не только количества выявленных нарушений, но и реального состояния земельных ресурсов после применения мер воздействия.

Результаты исследования и их обсуждение.

Эволюция законодательства и структура органов контроля. Формирование законодательства в сфере охраны земель и окружающей среды представляет собой длительный исторический процесс. Истоки правового регулирования охраны земель в России восходят к периоду формирования централизованного государства. Уже в тот период государство нуждалось в сведениях о землевладельцах для сбора налогов. С развитием земельных отношений появляются писцовые книги, в которых фиксировались размеры владений, качество земель. Принципиально новый этап в развитии законодательства об охране земель и окружающей среды начинается после Октябрьской революции 1917 года, когда земля стала принадлежать государству.

Современное законодательство в рассматриваемой сфере представляет собой сложную многоуровневую систему, включающую конституционные нормы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты. Центральное место в этой системе занимают Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Основными тенденция-

ми развития законодательства являются его экологизация, унификация контрольных процедур, внедрение риск-ориентированного подхода и цифровизация контрольной деятельности.

Эффективность экологического контроля за использованием земель на территории любого субъекта Российской Федерации во многом определяется тем, насколько рационально выстроена система органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции. Волгоградская область характеризуется сложной и многоуровневой системой органов экологического и земельного контроля. В соответствии с действующим законодательством, экологический контроль за использованием земель на территории Волгоградской области осуществляется на трех уровнях публичной власти: федеральном, региональном и муниципальном.

На федеральном уровне ключевую роль играют Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор). Росприроднадзор осуществляет контроль за соблюдением требований в области охраны окружающей среды, включая требования по охране земель от загрязнения. Россельхознадзор является ключевым органом, осуществляющим государственный земельный надзор на землях сельскохозяйственного назначения. Основными направлениями деятельности Россельхознадзора являются контроль за сохранением плодородия земель, защита земель от эрозии и контроль за рекультивацией нарушенных земель.

На региональном уровне основным органом является Комитет природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области. В структуре Комитета создано Управление государственного экологического надзора. Региональные органы сталкиваются с проблемами недостаточного финансирования, кадрового дефицита и сложности взаимодействия с федеральными структурами. Эти проблемы в полной мере характерны и для Комитета природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области.

Особое место в системе органов экологического контроля за использованием земель занимают органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальный земельный

контроль. В Волгоградской области муниципальный земельный контроль осуществляется во всех муниципальных образованиях. Организационная структура органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль, может различаться в зависимости от типа муниципального образования.

Пространственно-временная динамика нарушений земельного законодательства.

Анализ динамики общего количества выявленных нарушений земельного законодательства на территории Волгоградской области за рассматриваемый период позволяет сделать ряд наблюдений. В период с 2019 по 2021 год наблюдалась тенденция к увеличению количества выявляемых нарушений, что может быть связано как с активизацией контрольной деятельности, так и с реальным ростом числа правонарушений. В 2019 году на территории области было выявлено порядка 2,5 тысяч нарушений земельного законодательства, в 2020 году – около 2,7 тысяч, а в 2021 году этот показатель достиг максимального значения за рассматриваемый период – примерно 2,9 тысяч нарушений.

Начиная с 2022 года наблюдается существенное снижение количества выявляемых нарушений. В 2022 году было зафиксировано около 2,4 тысяч нарушений, в 2023 году – примерно 2,2 тысячи, а в 2024 году – порядка 2,1 тысячи. Такое снижение, по мнению специалистов, связано не столько с реальным уменьшением количества правонарушений, сколько с изменением подходов к организации контрольной деятельности. Введение мораториев на проведение плановых проверок в 2022-2023 годах, а также переход на риск-ориентированную модель контроля объективно привели к сокращению количества проводимых контрольных мероприятий.

Более информативным показателем является структура нарушений по их видам. Анализ структуры нарушений за 2024 год показывает, что наиболее распространенными являются три группы нарушений: невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв (около 32% от общего количества нарушений); самовольное занятие земельных участков (около 28%); порча земель, включая загрязнение и захламление (около 22%). Использование земельных участков не по целе-

вому назначению составляет примерно 12% от общего числа нарушений.

Преобладание нарушений, связанных с невыполнением обязательных мероприятий по улучшению и защите земель, является характерной особенностью Волгоградской области, что обусловлено спецификой региона как территории с развитым сельскохозяйственным производством. Собственники и арендаторы земельных участков сельскохозяйственного назначения зачастую пренебрегают выполнением агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий, что ведет к снижению плодородия почв, их деградации и зарастанию сорной растительностью.

Самовольное занятие земельных участков традиционно занимает значительную долю в структуре нарушений. Эта проблема особенно актуальна для пригородных территорий, зон рекреации, береговых линий водных объектов. На территории Волгоградской области наиболее остро эта проблема стоит в пригородной зоне Волгограда и Волжского. Порча земель, включая загрязнение и захламенение, является нарушением, представляющим наибольшую экологическую опасность. В Волгоградской области основными причинами порчи земель являются несанкционированное размещение отходов производства и потребления, загрязнение земель нефтепродуктами и нарушение земель при проведении строительных работ без последующей рекультивации.

Переходя к пространственному анализу нарушений земельного законодательства, необходимо отметить, что территория Волгоградской области характеризуется значительной дифференциацией природно-климатических условий. Для пригородных районов Волгоградской агломерации характерна повышенная доля нарушений, связанных с самовольным занятием земельных участков и нецелевым использованием земель. Для городских округов характерна повышенная доля нарушений, связанных с порчей земель, включая несанкционированное размещение отходов. Для сельскохозяйственных районов северо-западной части области характерно преобладание нарушений, связанных с невыполнением обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране

почв. Для юго-восточных районов области характерны специфические нарушения, связанные с деградацией пастбищных угодий, перевыпасом скота, развитием процессов опустынивания.

Особого внимания заслуживает ситуация в Волго-Ахтубинской пойме, которая является уникальным природным комплексом. Территория поймы характеризуется высокой антропогенной нагрузкой и множественными нарушениями земельного законодательства, включая самовольное занятие земель в водоохранной зоне и нецелевое использование земель.

Роль и эффективность муниципального земельного контроля. Муниципальный земельный контроль занимает особое место в системе охраны окружающей среды, выступая тем уровнем публичного управления, который максимально приближен к конкретным земельным участкам. В отличие от государственного земельного надзора, муниципальный контроль реализуется органами местного самоуправления непосредственно в городских округах, муниципальных районах, городских и сельских поселениях. Такая приближенность к объектам контроля создает потенциальные преимущества в части оперативности выявления нарушений. Вместе с тем, реализация этих потенциальных преимуществ сталкивается с рядом объективных трудностей, связанных с ограниченностью полномочий и недостаточным ресурсным обеспечением.

Важной характеристикой эффективности муниципального земельного контроля является соотношение количества выявленных нарушений и количества материалов, направленных в государственные органы для принятия мер административного воздействия. Анализ показывает, что доля материалов, по которым государственными органами принимаются решения о привлечении к административной ответственности, составляет в среднем по Волгоградской области около 60-65%. Остальные материалы либо возвращаются на доработку, либо по ним выносятся решения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. Основные причины отказов связаны с недостаточной доказательственной базой и неправильной квалификацией нарушений.

Проблема взаимодействия органов муниципального земельного контроля с государственными надзорными органами является одной из ключевых для повышения эффективности всей системы контроля за использованием земель. На практике реализация форм взаимодействия сталкивается с определенными трудностями. Информационный обмен зачастую носит несистемный характер, отсутствуют единые форматы передачи данных. Совместные проверки проводятся редко, что связано с различиями в планах проверок и ограниченностью ресурсов.

Особого внимания заслуживает вопрос о роли муниципального земельного контроля в выявлении и пресечении нарушений, связанных с несанкционированным размещением отходов. Эта проблема приобретает особую остроту в связи с реализацией национального проекта «Экология». Несмотря на создание региональных операторов, проблема несанкционированных свалок остается чрезвычайно актуальной для Волгоградской области. В ряде муниципальных образований реализуются программы по выявлению и ликвидации несанкционированных свалок, однако масштабы проблемы по-прежнему остаются значительными.

Важным аспектом оценки эффективности муниципального земельного контроля является его влияние на реальное состояние земельных ресурсов и окружающей среды. Косвенными показателями могут служить динамика количества нарушений, динамика площадей нарушенных земель, количество ликвидированных свалок. Анализ этих показателей применительно к Волгоградской области позволяет сделать вывод о том, что влияние муниципального земельного контроля на состояние земельных ресурсов остается ограниченным. Несмотря на высокую результативность проверок, количество повторных нарушений на одних и тех же участках остается значительным.

Территориальное планирование и экологический контроль. Эффективность экологического контроля неразрывно связана с качеством территориального планирования. Правильное зонирование территорий, учет экологических ограничений при разработке документации по планировке территории позволяют предотвратить многие виды нарушений

на стадии проектирования. В этом контексте особое значение приобретает анализ генеральных планов городов и схем территориального планирования муниципальных районов.

Исследования, посвященные территориальному анализу современных тенденций экономического развития города, показывают, что учет экологических факторов в градостроительной документации является необходимым условием устойчивого развития. Например, в работе Зарбалиевой Н.О. проводится территориальный анализ современных тенденций экономического развития города на примере Генерального плана г. Волгограда [1]. Такой подход позволяет выявить зоны потенциального экологического конфликта и заранее предусмотреть механизмы контроля за использованием земель в этих зонах. Интеграция данных экологического мониторинга в системы территориального планирования позволяет повысить превентивную эффективность контроля.

В Волгоградской области предпринимаются определенные шаги по повышению эффективности муниципального земельного контроля в сфере противодействия несанкционированному размещению отходов. Однако для достижения значимых результатов необходимо укрепление кадрового потенциала органов местного самоуправления и внедрение современных информационных технологий. Важно также усиление экологической составляющей контроля, обеспечение не только формального соблюдения земельного законодательства, но и реального улучшения состояния земельных ресурсов.

Заключение. В ходе исследования была рассмотрена эволюция законодательства в сфере охраны земель и окружающей среды, которая показала, что формирование правовых основ экологического контроля прошло длительный исторический путь. Современное законодательство представляет собой сложную многоуровневую систему. Основными тенденциями развития законодательства являются его экологизация, унификация контрольных процедур, внедрение риск-ориентированного подхода и цифровизация контрольных мероприятий.

Анализ организационно-функциональной характеристики органов контроля в Волго-

градской области позволил выявить сложную, многоуровневую систему, включающую федеральные, региональные и муниципальные органы. Исследование показало, что эффективность функционирования этой системы зависит от четкости разграничения полномочий, достаточности кадровых и материально-технических ресурсов, налаженности межведомственного взаимодействия. Выявлены проблемные аспекты, включающие кадровый дефицит, недостаточное материально-техническое обеспечение, сложности межведомственного взаимодействия, ограниченность полномочий муниципального уровня.

Изучение пространственно-временной динамики нарушений земельного законодательства на территории Волгоградской области позволило установить, что за период 2019-2024 годов наблюдалась определенная динамика количества выявляемых нарушений. В структуре нарушений преобладают три основные группы: невыполнение обязательных мероприятий по улучшению и защите земель, самовольное занятие земельных участков и порча земель. Пространственное распределение нарушений характеризуется значительной неравномерностью, обусловленной хозяйственной специализацией и природными условиями муниципальных образований.

Анализ деятельности органов государственного экологического надзора на территории Волгоградской области показал, что федеральные и региональные органы обладают широкими полномочиями. Анализ резуль-

тативности деятельности государственных органов выявил определенные проблемы, включая высокую нагрузку на инспекторский состав и сложность доказывания отдельных видов нарушений. Исследование роли и эффективности муниципального земельного контроля в системе охраны окружающей среды региона показало, что этот уровень контроля является важным элементом системы управления земельными ресурсами, обеспечивающим выявление и пресечение нарушений земельного законодательства на местном уровне.

Результаты проведенного исследования позволяют сделать общий вывод о том, что существующая в Волгоградской области система государственного и муниципального экологического контроля за использованием земель в целом обеспечивает выполнение возложенных на нее функций, однако ее эффективность может быть существенно повышена за счет оптимизации взаимодействия между различными уровнями публичной власти, укрепления ресурсной базы органов контроля, прежде всего муниципального уровня, и внедрения современных информационных технологий. Особого внимания требует усиление экологической составляющей контроля, обеспечение не только формального соблюдения земельного законодательства, но и реального улучшения состояния земельных ресурсов, предотвращение их деградации, сохранение и восстановление плодородия почв.

Библиографический список

1. Зарбалиева Н.О. Генеральный план г. Волгограда: территориальный анализ современных тенденций экономического развития города / Н.О. Зарбалиева // Природные системы и ресурсы. – 2019. – Т. 9, № 2. – С. 34-43.
2. Ибрагимов К.Х. Исторические закономерности становления и развития административно-правовых основ режима охраны и использования земель сельскохозяйственного назначения / К.Х. Ибрагимов, Ф.К. Ибрагимова // Правовая охрана окружающей среды. Аграрное и земельное право. – 2014. – № 9. – С. 100-106.
3. Кичигин Н.В. Разграничение объектов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля как способ устранения правовой неопределенности / Н.В. Кичигин // Экологическое право. – 2024. – № 1. – С. 17-22.
4. Коняшин М.С. Климат Волгоградской области и особенности его формирования / М.С. Коняшин, Н.О. Рябина // Вопросы степеведения. – 2011. – № 9.
5. Круглов В.В. О некоторых организационно-правовых мерах обеспечения экологической безопасности в России / В.В. Круглов, Е.Ю. Гаевская // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2020. – № 5. – С. 65-70.

6. Сухарькова, А.В. Основные проблемы экологии Волгоградской области / А.В. Сухарькова // Актуальные проблемы строительства, ЖКХ и техносферной безопасности: материалы VI Всероссийской (с международным участием) научно-технической конференции молодых исследователей, Волгоград, 22-27 апреля 2019 года. – Волгоград: Волгоградский государственный технический университет, 2019. – С. 318-320.

7. Черных С.А. Усиление роли органов муниципального земельного контроля в сфере противодействия несанкционированному размещению отходов на земельных участках / С.А. Черных, Т.П. Ладыженская // Journal of monetary economics and management. – 2024. – № 7. – С. 56-62.

EFFICIENCY OF STATE AND MUNICIPAL CONTROL MECHANISMS IN THE SPHERE OF ECOLOGICAL LAND USE IN THE VOLGOGRAD REGION

A.S. Omelchenko, Graduate Student¹, Cartographer/geodesist engineer²

Sh.S. Zarbali¹, Graduate Student

N.O. Zarbalieva¹, Associate Professor

¹Volgograd State University

²Volgogradnigiprozem LLC

(Russia, Volgograd)

Abstract. *The article analyzes the effectiveness of state and municipal environmental control mechanisms for land use in the Volgograd Region. It examines the evolution of environmental legislation, the structure of control and supervisory bodies at the federal, regional, and municipal levels, as well as the spatial and temporal dynamics of land legislation violations from 2019 to 2024. Special attention is paid to the role of municipal land control, its challenges (staff shortages, weak interagency cooperation), and its limited impact on the actual condition of land resources.*

Keywords: *environmental control; land use; Volgograd Region; municipal control; land degradation; legislation; environmental protection.*