М. С. Сыроваткина,
П. В. Головин,
Е. В. Воротникова

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА И МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ НА ТЕРРИТОРИИ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация: распределение контрольно-надзорных функций в сфере земельных отношений между органами местного самоуправления и Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии в настоящее время находится лишь в стадии становления. В ходе реализации указанных государственных функций возникает значительное количество проблем, которые описаны в настоящей статье.

Ключевые слова: земельные отношения, земельное законодательство, государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, органы местного самоуправления.

UDK 34.096+ 35.078.3

М. S. Syrovatkina,
P. V. Golovin,
E. V. Vorotnikova

ACTUAL PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF STATE LAND SUPERVISION AND MUNICIPAL LAND CONTROL ON THE TERRITORY OF VORONEZH REGION

Abstract: distribution of control and supervision functions in the sphere of land relations between local authorities and the Federal Service for State Registration, Cadastre and Mapping are currently only at the stage of starting-up. During the implementation of these functions appear appreciable quantity of problems which described in this article.

Keywords: land relations, land law, state land supervision, municipal land control, Federal Service for State Registration, Cadastre and Mapping, the local authorities.

Введение

Рациональное использование земель, их охрана во многом зависят от эффективности контрольно-надзорной деятельности, являющейся важным элементом механизма обеспечения законности и правопорядка в данной сфере, соблюдения земельных прав, нарушение которых нередко допускается на практике. Предупреждение, выявление и пресечение правонарушений требует создания эффективной системы земельного надзора и контроля. Соблюдение требований земельного законодательства всеми участниками земельных правоотношений во многом зависит от контрольной деятельности органов местного самоуправления.

Несмотря на многие положительные стороны реформирования контрольно-надзорной деятельности в земельной сфере, тем не

менее, система земельного надзора и контроля в настоящее время еще требует своего совершенствования.

Проблемы реализации государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля

Изменения земельного законодательства, которые привнес Федеральный Закон от 04.07.2014 г. № 234 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в статью 72 Земельного кодекса РФ урегулировали такое понятие как муниципальный земельный контроль.

Так, в редакции вышеуказанной статьи, под муниципальным земельным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти,

органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, законода-

тельством субъекта Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность [1]. Осуществлять данный вид деятельности поручено органам местного самоуправления. Сходства и различия государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, систематизированы и представлены авторами в таблице:

Т а б л и ц а

*Сходства и различия государственного земельного надзора
и муниципального земельного*

Сходства государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля	Различия государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля
1	2
наличие специального объекта деятельности, которым являются нормативные акты, содержащие определенные требования, стандарты и т. д.;	организационно-структурная схема подчинения (государственный и муниципальный);
предоставление права применения мер принуждения с целью устранения нарушений требований земельного законодательства;	денежные взыскания (штрафы) за нарушения земельного законодательства и иные административные нарушения, выявленные в результате проведения государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, перечисляются в бюджеты соответствующих муниципальных районов и городских округов;
контролирующие и надзорные органы руководствуются и добиваются исполнения закона;	территориальное разграничение ведения деятельности (муниципальный уровень и региональный уровень);
основная цель деятельности — обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;	органы муниципального контроля не имеют права привлекать к административной ответственности правонарушителей в случае выявления нарушения земельного законодательства;
контролирующие и надзорные органы осуществляют свою деятельность на основе принципа гласности;	В случае не устранения в установленный срок правообладателем земельного участка нарушений, указанных в предписании, орган государственного земельного надзора, выдавший такое предписание, в срок не позднее, чем тридцать дней со дня привлечения виновного лица к административной ответственности за неисполнение такого предписания информирует о его неисполнении с приложением соответствующих документов: исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности; орган государственной власти или орган местного самоуправления, которые в соответствии с законодательством вправе обратиться в суд с требованием об изъятии находящихся в частной собственности земельных участков в связи с их ненадлежащим использованием и об их продаже с публичных торгов, в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности. В свою очередь у органа муниципального контроля этой обязанности нет.

Окончание табл.

1	2
у органов надзора и контроля совпадают методы их деятельности: проведение проверок, получение объяснений, истребование и анализ документов, использование экспертных оценок.	полномочия органа, осуществляющего государственный земельный надзор, одинаковы на территории всей страны, в соответствии с тем, что они закреплены законодательно на федеральном уровне, а полномочия органов муниципального земельного контроля существенно разнятся в каждом регионе, в связи с отсутствием нормативно-правового акта федерального уровня, регулирующего муниципальный земельный контроль.

Необходимо отметить, что на территории Воронежской области основа подобной контрольной функции была заложена гораздо раньше.

Так, в 2012 году было заключено Соглашение о взаимодействии Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Воронежской области (далее — Управление/Росреестр) и администрации городского округа город Воронеж при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Работа по заключению Соглашений с муниципальными образованиями области велась Управлением с IV квартала 2011 года.

По состоянию на начало октября 2012 года Управлением были заключены Соглашения с 28 муниципальными районами Воронежской области, 3 — городскими округами, в том числе городским округом город Воронеж, 412 — поселениями, что составило около 92 % заключенных соглашений от общего количества муниципальных образований, с которыми планировалось их заключить. Работа в этом направлении дала толчок развитию муниципального земельного контроля на территории Воронежской области.

В данных Соглашениях закреплены обязанности сторон, а также предмет соглашения. Так, было установлено, что органы местного самоуправления должны наделить должностных лиц уполномоченных структурных подразделений необходимыми правами и обязанностями в целях осуществления муниципального земельного контроля. В случае выявления должностным лицом уполномоченного структурного подразделения нарушения требований земельного законодательства в ходе проверки, он обязывался передавать материалы проверок в Управление, которое в свою очередь, обязано уведомлять

орган местного самоуправления о результатах рассмотрения поступивших материалов.

Законом Воронежской области от 09.12.2015 № 195-ОЗ «О внесении изменений в закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» установлены лица органов местного самоуправления, имеющие право возбуждать дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частью 1 статьи 19.5, статьей 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, при осуществлении муниципального контроля [2].

Для обеспечения более эффективного взаимодействия в сфере государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, а также более эффективного осуществления данных контрольно-надзорных функций, по инициативе Управления ежеквартально проводятся семинары-совещания с представителями муниципальных образований Воронежской области по вопросам проведения мероприятий по муниципальному земельному контролю.

В продолжение развития деятельности в данном направлении, в Воронежской области был принят Закон Воронежской области от 18.07.2016 № 106-ОЗ «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Воронежской области». Таким образом, все органы местного самоуправления Воронежской области обязали осуществлять муниципальный земельный контроль.

Взаимодействие Росреестра и органов местного самоуправления законодательно регламентировано Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014г. № 1515, а также вышеупомянутыми Соглашениями и областным законом.

Механизм взаимодействия органов, осуществляющих государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль представлен на рисунке.

В целях недопущения проведения в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя федеральными органами государственного земельного надзора и органами муниципального земельного контроля проверок исполнения одних и тех же

обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации, а также обеспечения соблюдения установленной законодательством Российской Федерации периодичности проведения плановых проверок ежегодные планы проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рамках муниципального земельного контроля, согласовываются с Управлением.

Рис. Механизм взаимодействия органов, осуществляющих государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль

Однако следует заметить, что ряд проблем подобного взаимодействия остался не решенным. Так, как мы видим из схемы, плановые проверки физических лиц у рассматриваемых органов власти никаким образом не согласовываются. Помимо этого, при обращении (жалобе) лиц, в оба органа, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в сфере земельных отношений, возникает ситуация, при которой должностные лица, осуществляющие государственный земельный надзор, и должностные лица, осуществляющие муниципальный земельный контроль, практически одновременно проводят проверки одних и тех же земельных участков. Вследствие чего, зачастую на практике наблюдается дублирование функций контрольно-надзорных органов. Это, естественно, ведет к нерациональному использованию трудовых и материальных средств.

Помимо этого, стоит заметить, что, органы власти осуществляют муниципальный земельный контроль на основании административного регламента, принятого соответствующим органом местного самоуправления. В административном регламенте строго устанавливаются: за какими конкретно требованиями земельного законодательства осуществляется муниципальный земельный контроль. Ввиду этого, функции контролирующих органов в разных районах области существенно разнятся.

Так в некоторых районах осуществляется контроль в контексте выполнения всех требований законодательства, в других - лишь за соблюдением:

- порядка, исключаяющего самовольное занятие земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок;

- требований использования земельного участка по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием;

- исполнением предписаний и устранением нарушений в области земельных отношений.

Такое отсутствие единообразия в функциях местных органах власти значительно усложняет исполнение государственной

функции по осуществлению государственного земельного надзора Управлением.

Согласно бюджетному законодательству РФ денежные взыскания (штрафы) за нарушения земельного законодательства и иные административные нарушения, выявленные в результате проведения государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, в соответствии с кодами бюджетной классификации, перечисляются в бюджеты соответствующих муниципальных районов и городских округов.

Кроме того, в настоящее время земельный налог является одним из основных источников дохода бюджета муниципальных образований, а осуществление государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля является одним из рычагов, способствующих его наполняемости. Указанное, обусловлено выдачей инспекторами предписаний по оформлению в установленном порядке прав на фактически используемые земельные участки и включением тем самым их в состав объектов налогообложения.

Несмотря на очевидную привлекательность муниципального земельного контроля, большинством органов местного самоуправления на территории сельских поселений Воронежской области проверки не проводятся. Основная причина данной проблемы кроется в большой нагрузке на муниципальных служащих и нехваткой штатного персонала. В связи с этим, нарушения земельного законодательства не выявляются, что позволяет недобросовестным землепользователям сознательно допускать нарушения земельного законодательства, оставаясь безнаказанными.

Следует заметить, что Федеральный закон от 3.07.2016 г. № 335-ФЗ «О внесении изменений в статью 72 Земельного кодекса Российской Федерации» уточнил следующее: «Органы местного самоуправления муниципального района осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных на межселенной территории муниципального района объектов земельных отношений, а также в отношении объектов земельных отношений, расположенных в границах входящих в состав этого района сельских поселений, за исключением случаев, если в соответствии с законом субъекта Российской Федерации дан-

ные полномочия закреплены за органами местного самоуправления указанных сельских поселений» [4]. В связи с этим, по инициативе Управления, в Закон Воронежской области от 18.07.2016 № 106-ОЗ «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Воронежской области» были внесены изменения Законом Воронежской области от 31.10.2017 г. № 140-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области по вопросам осуществления муниципального земельного контроля» с целью устранения вышеописанной проблемы. В соответствии с указанными изменениями, полномочия по осуществлению муниципального земельного контроля с органов власти сельских поселений были переданы органам местного самоуправления муниципальных районов.

Также следует отметить ситуацию, когда в адрес Росреестра поступают многочисленные обращения от органов местного самоуправления о нарушениях земельного законодательства, для полного и объективного ответа на которые требуется проведение мероприятий по государственному земельному надзору — проведение проверок. В то время как органы местного самоуправления имеют законные основания сами, в рамках осуществления муниципального земельного контроля, более оперативно проводить проверки соблюдения земельного законодательства и при выявлении нарушений направлять материалы для возбуждения дел об административных правонарушениях в Управление и выдавать предписания об устранении нарушений. Кроме того, что осуществление государственного земельного надзора на территории Воронежской области, не освобождает органы местного самоуправления от осуществления муниципального земельного контроля.

Заключение

Таким образом, на территории Воронежской области можно отметить следующие проблемы реализации государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля:

— дублирование функций органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля;

Отсутствие единообразия в функциях органов местного самоуправления по осу-

ществлению муниципального земельного контроля;

Часть органов местного самоуправления не реализовывают возложенные на них полномочия по контролю за соблюдением требований земельного законодательства.

Вышеуказанное не может удовлетворять требованиям современного общества в обеспечении высокого уровня законности в сфере земельных отношений, так как эффективность контрольно-надзорных мероприятий в данной сфере на территории Воронежской области зависит, в том числе, от работы органов местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Система Консультант Плюс. — URL: <http://www.consultant.ru/>

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017): [Электронный ресурс] // Система Консультант Плюс. — URL: <http://www.consultant.ru/>

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ // Система Консультант Плюс. — URL: <http://www.consultant.ru/>

4. О внесении изменений в статью 72 Земельного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 335-ФЗ // Система Консультант Плюс. — URL: <http://www.consultant.ru/>

5. О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Воронежской области [Электронный ресурс] : Закон Воронежской области от 18.07.2016 № 106-ОЗ // Система Консультант Плюс. — URL: <http://www.consultant.ru/>

6. О внесении изменений в закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» [Электронный ресурс] : Закон Воронежской области от 09.12.2015 № 195-ОЗ // Система Консультант Плюс. — URL: <http://www.consultant.ru/>

7. Об утверждении административно-го регламента администрации городского округа город Воронеж осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципального образования городской округ город Воронеж» [Электронный ресурс] : Постановление Администрации городского округа город Воронеж от 7 августа 2012 г. № 672 // Система Консультант Плюс. — URL: <http://www.consultant.ru/>

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Сыроваткина М. С., магистрант

E-mail: antipinam@list.ru

Тел.: 8-920-421-59-39

Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Воронежской области

Головин П. В., заместитель начальника отдела государственного земельного надзора

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Воротникова Е. В., кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики

E-mail: umorags@mail.ru

Тел.: 8 (473) 247-73-72

УДК 332.025.12

А. И. Удовиченко,
Т. М. Хабибова

ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ В РОССИИ В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНЫХ САНКЦИЙ

Аннотация: в современном российском обществе наблюдается повышенный интерес как рядовых граждан, так и представителей бизнес-среды к стимулируемому властью развитию отечественного производства в условиях внешнеторговых ограничений со странами Запада. В статье рассматриваются социально-экономические, институциональные, правовые сложности, которые долгое время существуют в российском обществе и препятствуют актуализации политики импортозамещения в полном объеме, а также проводится сегментарный анализ необходимых условий для обеспечения национальной экономической безопасности в период внешнеторговых ограничений, имплементированных странами Запада.

Ключевые слова: импортозамещение, санкции, экономическая безопасность, наукоемкое производство, технологическая отсталость, патентное право.

УДК 332.025.12

A. I. Udovichenko,
T. M. Khabibova

IMPORT SUBSTITUTION POLICY IN RUSSIA IN A CONTEXT OF INTERNATIONAL SANCTIONS

Annotation: in modern Russian society, there is an increased interest of ordinary citizens and representatives of the business environment to the development of domestic production stimulated by authorities in the conditions of foreign trade restrictions with Western states. The article observes socio-economic, institutional, legal complexities that exist for a long time in Russian society and impede the actualization of the import substitution policy in a full scale, and analyzes with segment approach the necessary conditions for ensuring national economic security during the period of foreign trade restrictions implemented by Western countries.

Keywords: import substitution, sanctions, economic security, science intensive production, technological backwardness, patent law.