

О. В. Дубровин

ВОПРОСЫ ИСПОЛНЕНИЯ ПОРУЧЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА

O. V. Dubrovin

QUESTIONS OF EXECUTION OF THE COMMISSION OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE IMPROVEMENT OF THE STATE LAND SUPERVISION

В статье рассмотрен проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного земельного надзора», разработанный Министерством экономического развития России, проблемы, связанные с наличием кадастрового учета ранее учтенных земельных участков, возникающие в деятельности государственных органов, осуществляющих государственный земельный контроль и осуществляющих функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, а также предложен вариант их решения.

Ключевые слова: поручение Президента РФ, совершенствование земельного надзора, земельный надзор, кадастровый учет.

The article considers the project of the Federal Law "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in terms of improving the supervision of the state land" developed by the Ministry of Economic Development of Russia, the problems arising from the activities of state bodies that are in charge of state land control, control of tax and impost statutory compliance, accuracy of calculations, completeness and timeliness of payments, as well as the proposed alternative solutions.

Keywords: the commission of the President of the Russian Federation, the improvement of the land control, land control, cadastral registration.

16

Конституция,
государство и общество



По итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации Президентом Российской Федерации в адрес Правительства было направлено поручение № 2869 от 26.10.2012 г. представить предложения по совершенствованию государственного земельного надзора, включая возможность его проведения субъектами Российской Федерации.

Министерством экономического развития России подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного земельного надзора», который, по нашему мнению, в полной мере не отвечает требованиям поручения Президента.

1 сентября 2011 г. вступила в силу новая редакция ст. 71 ЗК РФ, которая изменила функции государственных органов, осуществляющих государственный земельный контроль за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель, на надзорные функции в этой же области.

Действующая редакция названной статьи определяет государственный земельный надзор как деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленную на 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 указанных уполномоченных органов государственной власти 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.

Государственный земельный надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции в соответствии с ЗК РФ, законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды и Федеральным законом «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ в порядке, установленном Правительством Российской Федерации².

Представленный Минэкономразвития России проект Федерального закона вносит изменение в п. 1 ст. 71 ЗК РФ в части замены объектов проведения проверок с «указанных лиц» на «земельные участки, деятельность указанных лиц на земельных участках», которая в контексте статьи не носит принципиальный характер, при этом проект федерального закона дополняет указанную статью нормами, регламентирующими деятельность органов земельного надзора, регламентирующими их взаимоотношения с исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, осуществляющими предоставление земельных участков в части возложения обязанности по обращению в суд, а также обязанностью органа, осуществляющего функции государственного земельного надзора, систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства, осуществляющегося путем проведения обследований земельных участков, а также в иных формах, предусмотренных федеральными законами.

При этом органу государственной власти субъекта Российской Федерации

право на осуществление земельного надзора предоставлено не было.

Кроме того, на протяжении практически двух лет с момента действия новой редакции ст. 71 ЗК РФ «государственный земельный надзор», Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальные органы не могут осуществлять свою надзорную деятельность в полном объеме в связи с отсутствием утвержденного Правительством Российской Федерации положения о государственном земельном надзоре и отменой действующего положения о государственном земельном контроле, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689.

Вторая часть законопроекта содержит изменения норм КоАП РФ в части увеличения санкций за нарушение земельного законодательства, расширяет перечень и конкретизирует нарушения земельного законодательства в части использования не по целевому назначению земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства; нарушения обязательных требований при выполнении геодезических и картографических работ; нарушения требований к изображению территории Российской Федерации, возможностью использования в качестве доказательств административных правонарушений данных, полученных с использованием методов дистанционного зондирования земли (космические снимки и аэрофотоснимки крупных разрешений).

По нашему мнению, принятие разработанного Министерством экономического развития проекта федерального закона может привести к увеличению наполняемости доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе в долгосрочной перспективе сумм от земельного налога и от сумм арендной платы за пользование земельными участками, предоставленными в соответствии с требованием закона, но не решает поставленной в поручении Президентом задачи совершенствования государственного земельного надзора, включая возможность его проведения субъектами Российской Федерации.

Так, например, законопроектом остается не урегулированной проблема установления границ земельных участков, предоставленных в собственность и бессрочное пользование юридическим





или физическим лицам до вступления в силу Федерального закона от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»³, и имеющих декларативный кадастровый учет, наличие которого затрудняет установление нарушений законодательства, связанных с границами земельных участков, и позволяет недобросовестным налогоплательщикам в рамках сформировавшейся судебной практики не оплачивать суммы земельного налога.

В соответствии с разъяснениями, данными п. 2 Постановления Пленума ВАС РФ от 23.07.2009 № 54, «объектом налогообложения является земельный участок, под которым согласно ст. 11.1 ЗК РФ понимается часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами.

Следовательно, объект налогообложения возникнет только тогда, когда конкретный земельный участок будет сформирован»⁴.

В силу ст. 70 ЗК РФ земельные участки подлежат государственному кадастровому учету, осуществляемому в порядке, установленном Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»⁵.

Согласно п. 2 ст. 16 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»⁶ постановка на учет и снятие с учета объекта недвижимости, а также кадастровый учет в связи с изменением уникальных характеристик объекта недвижимости или любых указанных в п. 13—20 ч. 2 ст. 7 сведений, кадастровый учет в связи с изменением сведений, указанных в п. 9 и 10 ч. 2 ст. 7, или сведений, указанных в п. 21 ч. 2 ст. 7, осуществляются, если иное не установлено Федеральным законом, на основании заявления о кадастровом учете.

При этом государственный кадастровый учет объектов недвижимости, осуществленный в установленном законодательством порядке до дня вступления в силу Федерального закона № 221-ФЗ,

признается юридически действительным, а такие объекты считаются объектами недвижимости, учтенными в соответствии с данным Федеральным законом. Аналогичная норма содержалась п. 2 ст. 7 Федерального закона № 28-ФЗ⁷, который действовал в период с 01.01.2007 г. по 16.05.2008 г.

Однако судебная практика указывает на тот факт, что земельный участок, границы которого не установлены и не закреплены на местности, не может являться объектом обложения земельным налогом.

Представляется необходимым отметить тот факт, что сложившаяся судебная практика не позволяет в полной мере реализовать принципы всеобщности и равенства налогообложения, принцип платности владения землей в Российской Федерации, а проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного земельного надзора», подготовленный Министерством экономического развития России, не является в полной мере исполнением поручения Президента Российской Федерации.

Решением данных проблем может являться внесение дополнений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости», устанавливающих обязанности собственников и землепользователей провести работы по межеванию земельных участков и представлению данных в учреждение, осуществляющее ведение государственного земельного кадастра, путем определения конкретного срока проведения указанных работ, установления в КоАП РФ санкции за нарушение сроков предоставления данных для внесения записи в государственный земельный кадастр, принятие положения о деятельности органов государственного земельного надзора, увеличивающего их число на органы субъектов Российской Федерации и расширяющего полномочия органов контрольных на надзорные.

Примечания

1. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». — СЗ РФ. — 2008. — № 52 (Ч. 1). — Ст. 6249.
2. Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле». — СЗ РФ. — 2006. — № 47. — Ст. 4919.
3. Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре». — СЗ РФ. — 2000. — № 2. — Ст. 149.
4. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 июля 2009 г. № 54 «О некоторых вопросах, возникших у арбитражных судов при рассмо-

тренин дел, связанных с взиманием земельного налога» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. — 2009. — № 9.
5. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». — СЗ РФ. — 2007. — № 31. — Ст. 4017.
6. Там же.
7. Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре». — СЗ РФ. — 2000. — № 2. — Ст. 149.

References

1. Federal law as of December 26, 2008 No.294-FL “On the remedy of the judicial persons and entrepreneurs within the state land and municipal control”. [Federal’nyj zakon ot 26 dekabrja 2008 g. № 294-FZ «O zashhite prav juridicheskich lic i individual’nyh predprinimatelej pri osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolja (nadzora) i municipal’nogo kontrolja»] – Official Gazette of the Russian Federation. – 2008. – No. 52 (Part 1). – Article 6249 [SZ RF. – 2008. – № 52 (chast’ I). – St. 6249].
2. Statutory decree of the Russian Federation as of November 15, 2006 No. 689 “On the state land control” [Postanovlenie Pravitel’sтва RF ot 15 nojabrja 2006 g. № 689 «O gosudarstvennom zemel’nom kontrole»]. – Official Gazette of the Russian Federation. – 2006. – No. 47. – Article 4919 [SZ RF. – 2006. – № 47. – St. 4919].
3. Federal law as of January 2, 2000 No.28-FL “On the federal land cadaster” [Federal’nyj zakon ot 2 janvarja 2000 g. № 28-FZ «O gosudarstvennom zemel’nom kadastrе»]. – Official Gazette of the Russian Federation. – 2000. – No. 2. – Article 149 [SZ RF. – 2000. – № 2. – St. 149].
4. Decision of the plenary session of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation as of July 23, 2009 No.54 “On certain issues in the course of investigations connected with land tax recovery”. Supreme Arbitration Court of the Russian Federation Newsletter. – 2009. – No.9 [Postanovlenie Plenuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 23 ijulja 2009 g. № 54 «O nekotoryh voprosah, vznikshih u arbitrazhnyh sudov pri rassmotrenii del, svjazannyh s vzimaniem zemel’nogo naloga». Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossijskoj Federacii. – 2009. – № 9.]
5. Federal Law as of July 24, 2007 No.221-FL “On the State Cadastral Register” [Federal’nyj zakon ot 24 ijulja 2007 g. № 221-FZ «O gosudarstvennom kadastrе nedvizhimosti»]. – Official Gazette of the Russian Federation. – 2007. – No. 31. – Article 4017 [SZ RF. – 2007. – № 31. – st. 4017].
6. Ib [Tam zhe]
- 7 Federal Law as of January 2, 2000 No.28-FL “On the State Cadastral Register” [Federal’nyj zakon ot 2 janvarja 2000 g. № 28-FZ «O gosudarstvennom zemel’nom kadastrе»]. – Official Gazette of the Russian Federation. – 2000. – No. 2. – Article 149 [SZ RF. – 2000. – №2. – st. 149].

ДУБРОВИН Олег Владимирович, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: dov1974@mail.ru

DUBROVIN Oleg Vladimirovich, the Associate Professor of Constitutional and Administrative Law Department of the South Ural State University. 454080, Chelyabinsk, Lenina Av., 76. E-mail: dov1974@mail.ru

