

**К ВОПРОСУ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

А.А. Артемьев, И.А. Лепехин, А.В. Милушкин

© Артемьев А.А., Лепехин И.А.,
Милушкин А.В., 2024

***Аннотация.** Статья посвящена практическим вопросам осуществления государственного земельного контроля (надзора) в современной России. Раскрыта нормативно-правовая база соответствующего вида контрольно-надзорной деятельности. Рассмотрены особенности осуществления земельного контроля (надзора). Проведен анализ реформирования контрольно-надзорной деятельности. Особое внимание уделено ключевым проблемам, связанным с осуществлением государственного земельного контроля (надзора). Предложены рекомендации, реализация которых даст возможность устранить ряд выявленных сложностей.*

***Ключевые слова:** земля, земельный участок, земельное законодательство, земельный контроль, государственный земельный надзор, контрольно-надзорная деятельность, земельные правонарушения.*

В связи с постоянным развитием общественных отношений, науки и техники, трансформациями существующей практики функции государственного контроля и надзора не могут быть неизменными, следовательно, периодически требуют корректировки, которая сделает их соответствующими новым обстоятельствам.

Российское государство, осуществляя земельную реформу и формируя новый вид экономических отношений (капиталистический), пришло к выводу о необходимости регулирования возникшего вида правоотношений, связанных с рациональным использованием земель, поэтому начало планомерно разрабатывать и внедрять законодательные акты о выполнении государственных функций, имеющих прямое отношение к земельному контролю (надзору).

В настоящее время изменяется, по сути, вся система контрольно-надзорной деятельности. К одному из наиболее значимых этапов развития в стране контрольно-надзорной деятельности можно отнести утверждение Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 26 декабря 2016 г.

Паспорта приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (Программы) [1]. Одна из ее основных целей – с 2017 по 2025 г. снизить уровень материального ущерба по контролируемым видам рисков на 30 % к концу 2025 г., а также уменьшить при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля административную нагрузку на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности, на 50 % к концу 2025 г.

В рамках реализации Программы на этапе реформы, начавшемся в 2019 г. и продолжающемся до сегодняшнего дня, было достигнуто следующее:

1. Сформирована система сбора объективных данных, позволяющая вести учет причиненного вреда в автоматическом режиме. Внедрены модель актуализации индикаторов риска и показателей для динамической модели в зависимости от изменений профилей риска, динамическая модель управления рисками.

2. Стали использоваться проверочные листы, содержащие исчерпывающий перечень обязательных требований, наиболее значимых в плане профилактики возникновения угрозы причинения вреда, а также появления чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (этот перечень охватывает все виды контроля (надзора)).

3. Проведена систематизация (выборка) обязательных требований по всем видам контроля (надзора) в соответствии с подготовленной методикой.

4. Внедрены механизмы обучения (включая самообучение) подконтрольных субъектов с учетом принятых стандартов комплексной профилактики обязательных требований, в том числе с использованием личного кабинета в сети «Интернет».

5. Подконтрольным субъектом освоены механизмы самостоятельного определения перечней предъявляемых обязательных требований (с помощью самообследования на основе заполнения анкет и (или) опросных листов), в том числе благодаря личному кабинету в сети «Интернет».

6. Утверждены и используются электронные декларации и проверочные листы по всем видам контроля (надзора), в том числе в электронном виде в личном кабинете проверяемых субъектов.

7. Внедрен механизм обучения (а также самообучения) подконтрольных лиц, в том числе с использованием «Личного кабинета».

На текущем этапе реформирования происходят информатизация и цифровизация контрольно-надзорной деятельности. Среди внедренных информационных систем можно отметить «Единый реестр проверок»; «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий»; «Типовое облачное решение контрольной (надзорной) деятельности». Последнее представляет собой платформу для автоматизации процессов рассматриваемой деятельности. Кроме того, в настоящее время в системе

органов Росреестра на базе Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) внедряется ведомственная информационная система «Госземнадзор», обеспечивающая систематизацию деятельности и сбор статистических данных [2].

Начавшийся в 2019 г. этап реформы, цель реализации которого – устранение административной нагрузки на представителей предпринимательского сообщества путем изменения регулирования, получил название «регуляторной гильотины». Однако изменение самой структуры государственного контроля потребовало принятия новых законодательных актов [3], поэтому 31.07.2020 Президентом РФ были подписаны законы, описывающие инновационную модель реформы контрольно-надзорной деятельности, а именно «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (Закон № 248-ФЗ) [4] и «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 247-ФЗ [5]. Они введены с целью частичной замены Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ (Закон № 294-ФЗ) [6]. После подписания вышеназванных документов принципиально изменилось регулирование контрольно-надзорной деятельности. По сути, был сконструирован новый механизм взаимоотношений контрольно-надзорных органов с контролируемыми субъектами. Закон № 248-ФЗ максимально регламентирует все процедуры рассматриваемой деятельности. Основной акцент сделан не на обычных видах проверок, а на предупреждении нарушения обязательных требований и профилактике рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Свои коррективы в осуществление контрольно-надзорной деятельности внесла и сама жизнь. Так, из-за сложившейся в настоящее время социально-экономической ситуации в стране с 10.03.2022 был введен согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» [7] мораторий на проведение плановых проверок, а также введены довольно жесткие ограничения на их осуществление. Данным постановлением установлено, что с 2022 г. в рамках государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, порядок организации и осуществления которых регулируется Законами № 248-ФЗ и № 294-ФЗ, а также при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации и за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления (включая контроль эффективности и

качества осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий, а также контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий) внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия и внеплановые проверки проводятся исключительно по ряду оснований, указанных в постановлении.

При этом анализ упомянутого постановления выявил, что у Росреестра как у органа государственного земельного надзора практически отсутствуют возможности проведения контрольных мероприятий во взаимодействии с контролируемым лицом, поэтому Росреестром с 10 марта и до конца 2022 г. были отменены обозначенные мероприятия в рамках федерального государственного земельного контроля (надзора). По статистике Управления Росреестра по Тверской области, в период с марта 2022 г. (конкретно с 10-го числа) до конца 2023 г. не было реализовано ни одного подобного мероприятия. В указанный период также не было возбуждено ни одного дела об административном земельном правонарушении. В данном случае Росреестр как орган государственного земельного надзора в период действия моратория осуществлял меры, носящие предупредительный и профилактический характер [3]. Действие моратория было продлено в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14.12.2023 № 2140 «О внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336» [8] до конца 2024 г.

С целью дальнейшей корректировки актов, регулирующих контрольно-надзорную деятельность, Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2023 № 372 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу отдельного положения акта Правительства Российской Федерации» (Постановление № 372) [9] внесены изменения, согласно которым в случае выявления при проведении контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований контролируемым лицом контрольный (надзорный) орган в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязан выдать после оформления акта мероприятия этому лицу предписание об устранении выявленных неполадок. Подпункт «а» п. 3 Постановления № 336 был дополнен согласно Постановлению № 372 абзацем, в котором указано, что основанием для проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий (при условии согласования с органами прокуратуры) является истечение срока исполнения предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований, выданного после 01.03.2023.

С учетом ранее внесенных изменений, касающихся возможности проведения внеплановой проверки по согласованию с органом

прокуратуры, в случае выявления надзорным органом признаков нарушений, соответствующих установленным индикаторам риска, можно говорить о некотором ослаблении моратория на проведение внеплановых проверок.

Вместе с тем анализ статистической информации, относящейся к Управлению Росреестра по Тверской области и, в частности, осуществлению федерального государственного земельного контроля (надзора), показал, что за 2023 г. этим управлением проведено всего десять полноценных проверок, в ходе которых устанавливали, соблюдаются ли требования земельного законодательства. Отметим, что до введения моратория подобных мероприятий проводилось более 3 000 в год. Только по итогам проверки, при которой взаимодействовали две обозначенные выше структуры, может быть выдано предписание об устранении допущенного нарушения, исполнение которого в последующем контролируется органом, выдавшим предписание.

Согласно результатам проведенных Росреестром в 2023 г. контрольно-надзорных мероприятий, правообладателям земельных участков выдали 3 626 предостережений о недопустимости нарушений требований земельного законодательства. Можно сделать вывод, что в сфере соблюдения указанного законодательства далеко не все благополучно. Между тем у органа контроля (надзора) отсутствует возможность последующей обязательной проверки выданного предостережения, так как оно необязательно для исполнения лицом, которому оно выдано. Лицо, получившее предостережение, принимает меры, призванные устранить недостатки своих действий, по своему усмотрению (иными словами, есть опасность, что может их вообще не принять). На данный момент имеются сведения, что 279 правообладателей земельных участков устранили нарушения (279 из 3 626!).

Таким образом, продление моратория на проведение полноценных проверочных мероприятий негативно повлияло на соблюдение законности в рассматриваемой сфере; трудность обеспечения законности можно обозначить в качестве одной из ключевых проблем осуществления государственного земельного контроля (надзора).

Отметим, что проводимая реформа приводит как к благоприятным, так и к отрицательным изменениям. К примеру, с одной стороны, унификация контрольно-надзорных мероприятий для всех органов контроля (надзора) становится положительным новшеством, способствующим единообразию контрольно-надзорных процедур, а с другой – система контрольно-надзорных органов и сфер деятельности, подлежащих контролю, настолько широка, что с помощью предложенных в Законе № 248-ФЗ видов контрольных мероприятий не получается охватить надзорную специфику всех указанных органов. Последнее становится очевидно при сравнении объектов налогового и земельного надзора. В

первом случае зачастую проверке подлежит бухгалтерская отчетность, проанализировать которую инспектор может посредством электронных сервисов в своем рабочем кабинете, а во втором инспектору необходимо непосредственно обследовать земельный участок.

Ранее действовавшим Законом № 294-ФЗ предусматривалась возможность разработки контрольно-надзорными органами административных регламентов, обуславливающих осуществление контрольных процедур с учетом надзорной специфики конкретного органа. Закон № 248-ФЗ такой возможности не предусматривает.

Еще одним проблемным местом остается отсутствие в действующем законодательстве закрепления понятия «охраняемые законом ценности». Законом № 248-ФЗ предусмотрено, что основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия является наличие у органа контроля (надзора) сведений о непосредственной угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Вместе с тем ввиду отсутствия четкой законодательной формулировки вышеназванного понятия данное основание не может быть использовано для инициирования проведения указанного мероприятия органом контроля (надзора).

В качестве проблемного вопроса, стоящего в исследуемой сфере, можно обозначить вопрос об ответственности за направление в орган контроля (надзора) недостоверных сведений о предполагаемых правонарушениях. Подобного рода обращения зачастую применяются заявителями для сведения счетов в ходе конфликтной ситуации. Пунктом 4 ст. 58 Закона № 248-ФЗ предусмотрено, что контрольный (надзорный) орган вправе обратиться в суд с иском о взыскании с гражданина, организации, со средства массовой информации расходов, понесенных этим органом в связи с рассмотрением обращения (заявления), информации указанных лиц, если в них были указаны заведомо ложные сведения. Однако подзаконные акты, регламентирующие данную процедуру и позволяющие произвести расчет причиненного ущерба, отсутствуют, следовательно, данная норма носит скорее декларативный характер.

Одной из проблем также является значительное количество выданных надзорными органами предписаний об устранении нарушений земельного законодательства. Поскольку предписания выданы раньше введения ограничений, с учетом ныне действующих требований исполнение данных предписаний не может быть проверено. Данное обстоятельство можно рассматривать как причиняющее ущерб принципу неотвратимости ответственности за допущенное правонарушение. С учетом изменений требований к процедурам указанные предписания могут быть проверены после окончания действия моратория (то есть не ранее

2030 г.). Решением данной проблемы может стать проведение контрольно-надзорных мероприятий без взаимодействия с контролируемыми лицами.

Можно с уверенностью сказать, что рассмотренную сферу государственной деятельности нужно совершенствовать. Следует принимать новые нормативно-правовые акты, упорядочить их и значительно смягчить требования.

Библиографический список

1. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу Президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/pasport-prioritetnoi-programmy-reforma-kontrolnoi-i-nadzornoj-deyatelnosti-prilozhenie/> (дата обращения: 12.02.2024).

2. Смирнов М.С. Внедрение информационных систем и оптимизация структуры организации государственного земельного надзора в целях повышения его эффективности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/05-upr/5.2.%20Презентация%20Смирнова%20М.С..pptx> (дата обращения: 12.02.2024).

3. Милушкин А.В., Лазарева О.С., Артемьев А.А. Актуальные вопросы осуществления федерального государственного земельного контроля (надзора) в условиях реформы // Строительство и землеустройство: проблемы и перспективы развития: материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. А.А. Артемьева. Тверь: ТвГТУ, 2023. С. 175–183.

4. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федер. закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Источник: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/ (дата обращения: 12.02.2024).

5. Об обязательных требованиях в Российской Федерации: Федер. закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Источник: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358670/ (дата обращения: 12.02.2024).

6. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федер. закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Источник: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения: 12.02.2024).

7. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля: Постановление Правительства Рос. Федерации от 10.03.2022 № 336. Доступ из справ.-

правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/403681894/> (дата обращения: 12.02.2024).

8. О внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336: Постановление Правительства Рос. Федерации от 14.12.2023 № 2140. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/408212709/> (дата обращения: 12.02.2024).

9. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу отдельного положения акта Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 10.03.2023 № 372. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/406557661/> (дата обращения: 12.02.2024).

TO THE ISSUE OF STATE LAND CONTROL (SUPERVISION) IN MODERN RUSSIA: PROBLEMS AND POSSIBLE WAYS TO SOLVE THEM

A.A. Artemyev, I.A. Lepekhin, A.V. Milushkin

***Abstract.** The article is devoted to practical issues of state land control (supervision) in modern Russia. The regulatory and legal framework of the relevant type of control and supervisory activity has been disclosed. The features of the implementation of land control (supervision) are considered. The analysis of the reform of control and supervisory activities is carried out. Special attention is paid to the key issues related to the implementation of state land control (supervision). Recommendations are proposed, the implementation of which will make it possible to eliminate a number of identified difficulties.*

***Keywords:** land, land plot, land legislation, land control, state land supervision, control and supervisory activities, land offenses.*

Об авторах:

АРТЕМЬЕВ Алексей Анатольевич – доктор экономических наук, доцент, проректор по НИИД, ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет», Тверь. E-mail: aaartemev@rambler.ru

ЛЕПЕХИН Илья Александрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры геодезии и кадастра, ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет», Тверь. E-mail: ilja-lepehin@rambler.ru

МИЛУШКИН Александр Валентинович – магистрант, ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет», Тверь. E-mail: 10alek10@rambler.ru

About the authors:

ARTEMYEV Alexey Anatolyevich – Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Vice-Rector of RaI, Tver State Technical University, Tver. E-mail: aartemev@rambler.ru

ЛЕПЕХИН Илья Александрович – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Geodesy and Inventory, Tver State Technical University. E-mail: ilja-lepehin@rambler.ru

MILUSHKIN Alexander Valentinovich – Master's Student, Tver State Technical University, Tver. E-mail: 10alek10@rambler.ru

УДК 692.522.2

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СПОСОБОВ МОДЕЛИРОВАНИЯ ЖЕЛЕЗОБЕТОННЫХ БАЛОК МЕТОДОМ КОНЕЧНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ

Т.Р. Баркая, Л.С. Чернокожева, В.А. Томашова, А.В. Гавриленко

© Баркая Т.Р., Чернокожева Л.С.,
Томашова В.А., Гавриленко А.В., 2024

***Аннотация.** Рассмотрены вопросы, касающиеся выбора расчетной модели железобетонных изгибаемых элементов таврового сечения, несколько тестовых задач с различными вариантами моделирования сечений. Осуществлен сравнительный анализ результатов расчета. Сделан вывод о целесообразности применения показанных вариантов моделей сечения во время практических расчетов.*

***Ключевые слова:** железобетон, балка, компьютерное моделирование, программно-вычислительный комплекс, расчетная модель, метод конечных элементов.*

Современные программно-вычислительные комплексы (ПВК) позволяют анализировать строительные конструкции разной сложности и дают возможность выбрать различные способы моделирования. Успешное решение задачи проектирования балочных систем зависит от расчетной модели (она должна наиболее адекватно отражать работу системы). В основе большинства инженерных программ лежит метод конечных элементов, поэтому выбор моделирования обязательно включает в себя выбор типов конечных элементов и способы обеспечения их совместной работы [1–5]. В рамках данной статьи рассмотрим различные способы