Савченко Александр Александрович

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ВОПРОС МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ: СУБЪЕКТЫ, ОБЪЕКТЫ, СОДЕРЖАНИЕ

Муниципальный земельный контроль является одним из вопросов местного значения поселений согласно ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В статье проведен анализ основных структурных элементов исполнения данного полномочия на примере конкретных муниципально-правовых актов, выявлены основные направления повышения эффективности контроля за использованием земель поселений.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/10-2/38.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 10 (24): в 2-х ч. Ч. II. С. 159-163. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/10-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

Список литературы

1. **Гизатуллин Ф.** Банк клиента не выдаст? Нормативное регулирование и понятие банковской тайны // Бизнес-адвокат. 2004. № 7. С. 22-27.
2. **Гостев И. М.** Информационное право: вопросы законодательного регулирования // Технологии и средства связи. 1997. № 1. С. 98-102.
3. **Джантемиров Л. И.** Охрана сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну: уголовно-правовой и криминологический аспекты: дисс. … канд. юр. наук. Ростов-на-Дону, 2004.
4. **Карчевский С.** Банковская тайна: проблемы правового регулирования // Хозяйство и право. 2000. № 4. С. 49-51.
5. **Крылов В.** Информационные преступления - новый криминалистический объект // Российская юстиция. 1997. № 4.
6. **Лисицина Н. В.** Банковская тайна как объект правового регулирования: дисс. … канд. юр. наук. М., 2003.
7. **Лопатин В. П.** Информационная безопасность России. Человек. Общество. Государство. СПб., 2000.
8. **Маркелова К. А.** Банковская тайна: правовые аспекты: дисс. … канд. юр. наук. Саратов, 2000.
9. **О коммерческой тайне**: Федеральный закон № 98-ФЗ от 29.07.2004 г. // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2004. № 32. Ст. 3283.
10. **Об информации, информационных технологиях и защите информации**: Федеральный закон № 149-ФЗ от 27.07.2006 г. // СЗРФ. 2006. № 31. Ст. 3448.
11. **Олейник О. М.** Основы банковского права: курс лекций. М.: Юристъ, 1999. 219 с.
12. **Пилипенко Ю. С.** Особенности профессиональных тайн // Законодательство и экономика. 2008. № 3. С. 21-31.
13. **Потапов Н. А.** Правовое регулирование коммерческой тайны в Российской Федерации: автореф. дисс. … канд. юр. наук. М., 2010.
14. **Пронин К. В.** Защита коммерческой тайны. М.: ГроссМедиа, 2006. 126 с.
15. **Рожнов А. А.** Уголовно-правовая охрана профессиональной тайны: дисс. … канд. юр. наук. Ульяновск, 2002.
16. **Суслова С. И.** Тайна в праве России: цивилистический аспект: дисс. … канд. юр. наук. Иркутск, 2003.
17. **Таланпойка В., Шабалин В.** Право на тайну // Гражданская защита. 1999. № 4. С. 31-35.
18. **Ушкин Г. Н.** Договор банковского счета: учебное пособие. Иркутск – Чита, 2000. 158 с.
19. **Хакулов М. Х.** Банковская тайна как предмет преступления, предусмотренного ст. 183 УК РФ // Российский следователь. 2006. № 6.
20. **Эриашвили Н. Д.** Банковское право: учебник для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2008. 591 с.

BANK SECRECY IN CONFIDENTIAL INFORMATION SYSTEM

Viktoriya Anatol'evna Savrasova
Department of Civil-Legal Disciplines
Volgograd Institute of Economics, Sociology and Law
savrasovaviktoriya@mail.ru

The author researches the correlation of bank secrecy with other types of legal secrecies basing on the analysis of the current legislation of the Russian Federation, concludes that bank secrecy should be regarded as an independent type of confidential information, and considers it necessary to adopt a federal law on confidential information for the liquidation of a number of gaps and collisions in the Russian Federation legislation.

Key words and phrases: bank secrecy; commercial secrecy; professional secrecy; correlation of secrecies.

УДК 34
Юридические науки

Муниципальный земельный контроль является одним из вопросов местного значения поселений согласно ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В статье проведен анализ основных структурных элементов исполнения данного полномочия на примере конкретных муниципально-правовых актов, выявлены основные направления повышения эффективности контроля за использованием земель поселений.

Ключевые слова и фразы: земельный контроль; муниципальный земельный контроль; поселения; муниципальный район; вопросы местного значения.

Александр Александрович Савченко
Кафедра конституционного и административного права
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (филиал) в г. Волгограде
volzhanin34@yandex.ru

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ВОПРОС МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ: СУБЪЕКТЫ, ОБЪЕКТЫ, СОДЕРЖАНИЕ©

Земельный контроль является инструментом, призванным способствовать надлежащему выполнению землепользователями норм земельного законодательства. Согласно ст. 9 Конституции РФ, земля и другие

© Савченко А. А., 2012

природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Создание благоприятной среды жизнедеятельности жителям муниципальных образований составляет основу деятельности органов местного самоуправления всех уровней. Эти конституционные принципы являются приоритетной основой в организации муниципального земельного контроля.

Нормативной основой муниципального земельного контроля является Земельный кодекс РФ, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ). Кроме того, ч. 2 ст. 72 Земельного кодекса РФ к источникам правового регулирования относит нормативные правовые акты органов местного самоуправления, принимаемые в соответствии с федеральным законодательством.

Субъекты муниципального земельного контроля

Согласно п. 20 ст. 14 и п. 26 ст. 16 131-ФЗ, земельный контроль за использованием земель муниципального образования является вопросом местного значения поселений и городских округов. Таким образом, муниципальный земельный контроль не входит в компетенцию органов местного самоуправления муниципальных районов. Кроме того, Федеральным законом от 15.06.2007 № 100-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14, 15, 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» из перечня вопросов местного значения муниципальных районов исключено также осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий [3].

Однако в Волгоградской области органами местного самоуправления муниципальных районов активно принимаются нормативные акты, регулирующие порядок проведения муниципального земельного контроля. К примеру, Камышинской районной думой утверждено решение от 20.07.2009 № 54/391 «Об утверждении Положения о порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Камышинского муниципального района» [10]. Пунктом 1.2. Положения определяется, что органом контроля за использованием земель, расположенных на территории Камышинского муниципального района, является отдел по управлению муниципальным имуществом и земельных отношений комитета экономики администрации Камышинского муниципального района. На наш взгляд, подобные нормативные акты противоречат федеральному законодательству, а именно положениям 131-ФЗ. Кроме того, указанные нормативные акты противоречат одному из основных принципов деятельности органов местного самоуправления, установленному п. 3 ст. 17 131-ФЗ, - принципу самостоятельности исполнения полномочий.

Объекты муниципального земельного контроля

Анализируя муниципальные правовые акты, возникает вопрос: на всех ли земельных участках, находящихся в границах муниципального образования, может проводиться муниципальный земельный контроль? На практике вопрос решается по-разному. В одних муниципальных образованиях установлено, что объектом муниципального земельного контроля являются земли и земельные участки, находящиеся в границах муниципального образования [9], в других - объектом такого контроля являются все земли, находящиеся в границах муниципального образования, вне зависимости от формы собственности и (или) ведомственной принадлежности, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством [8], в третьих – объектом муниципального экологического и земельного контроля являются земли и земельные участки, объекты производственного и социального назначения, осуществляющие свою деятельность на территории муниципального образования, за исключением объектов, экологический и земельный контроль деятельности которых отнесен к компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Необходимо отметить, что муниципальный экологический контроль, муниципальный земельный контроль и муниципальный лесной контроль зачастую пересекаются по объектам проверок. Причём экологический контроль может включать в том числе и проведение лесного контроля. Так, например, в Положении об организации муниципального экологического контроля на территории муниципального образования «Сергиево-Посадский район» к целям и задачам муниципального экологического контроля относится участие в выдаче лесорубочных билетов; участие в установленном порядке в предоставлении участков леса в аренду [11]. С учётом этого на муниципальном уровне возможно предусмотреть проведение комплексных проверок.

Некоторые муниципальные образования уже пошли по пути объединения муниципального земельного и экологического контроля. Так, например, согласно Положению о муниципальном земельном и экологическом контроле в территории муниципального образования «Егорьевский муниципальный район Московской области» муниципальный земельный и экологический контроль составляют единую система контроля, осуществляемого органами местного самоуправления и должностными лицами органов местного самоуправления во взаимодействии с другими заинтересованными органами, за использованием земель и состоянием окружающей среды на территории муниципального района в соответствии с законодательством Российской Федерации [7]. Также Положением о межведомственной комиссии по осуществлению муниципального земельного контроля и организации мероприятий по охране окружающей среды в городе Климовске предусмотрена Комиссия как коллегиальный орган, которая одновременно решает вопросы в области земельного контроля, а также контроля в части организации мероприятий по охране окружающей среды [5].

Содержание муниципального контроля за использованием земель поселений

В соответствии с п. 1 ст. 72 Земельного кодекса РФ, муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления либо уполномоченными ими органами.

Содержательно муниципальный земельный контроль гораздо уже государственного земельного надзора. В содержание государственного земельного надзора входит (ст. 71 ЗК РФ):

1) 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 (далее - юридические лица, индивидуальные предприниматели) 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;

2) 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.

Таким образом, проведя анализ указанных положений ЗК РФ, можно сделать следующий вывод: государственный земельный надзор осуществляется в отношении использования и охраны земель, а муниципальный земельный контроль - только в отношении использования земель.

Как отмечают Н. В. Данилова и К. Л. Анисимова, установленный федеральным законодателем разрыв отношений по использованию и по охране земель представляется несколько искусственным [2, с. 142]. Например, очевидным является то, что обязанность собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель одновременно характеризует использование земель этими субъектами и обеспечивает выполнение задач по охране. Часть 2 ст. 13 ЗК РФ предусматривает, что в целях охраны земель разрабатываются (наряду с федеральными и региональными) местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий.

Содержание муниципального земельного контроля в основном можно свести к проверке правил, за нарушение которых установлена ответственность в федеральном законодательстве, прежде всего, административном:

- наличие правоустанавливающих документов на землю и, в случае необходимости, документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности (ст. 7.1 КоАП РФ «Самовольное занятие земельного участка»);
- наличие межевых знаков границ земельных участков (за уничтожение межевых знаков – ответственность по ч. 1 ст. 7.2. «Уничтожение специальных знаков»);
- отсутствие самовольной переуступки права пользования землей, а равно самовольного обмена земельного участка (ст. 7.10 КоАП РФ);
- своевременное, полное, достоверное информирование о состоянии земель (ст. 8.5 КоАП РФ - «Сокрытие или искажение экологической информации»);
- отсутствие порчи земель (статья 8.6 КоАП РФ «Порча земель», ст. 254 УК РФ «Порча земли»);
- выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению или по их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые, строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей (статья 8.7 КоАП РФ);
- использование земель по целевому назначению, использование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, выполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (статья 8.8 КоАП РФ);
- возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями (статья 76 Земельного кодекса РФ).

Некоторые муниципальные образования непосредственно в положениях о проведении муниципального земельного контроля предусматривают перечень статей КоАП РФ, по которым уполномоченные должностные лица проводят проверку соблюдения требований законодательства. В частности, подобные положения содержатся в п. 2.10. Положения о муниципальном земельном контроле в Наро-Фоминском муниципальном районе, утвержденном Решением Совета депутатов Наро-Фоминского муниципального района Московской области от 27 июля 2007 г. № 6/44.

Согласно ст. 17 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны:

1) выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения;

2) принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, обеспечению безопасности государства, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций

природного и техногенного характера, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности [4].

Муниципальные инспектора вправе составлять по результатам проверок акты проверок соблюдения земельного законодательства с обязательным ознакомлением с ними собственников, владельцев, пользователей, арендаторов земельных участков.

О выявленных правонарушениях в ходе проверок соблюдения земельного законодательства, исполнения обязанностей в силу статьи 42 ЗК РФ и при наличии признаков преступлений, административных и иных правонарушений органы местного самоуправления должны сообщать в соответствующие органы согласно их компетенции.

В ходе анализа местных правовых актов, регламентирующих порядок осуществления муниципального земельного контроля, выявлено, что в качестве приложений к данным нормативным актам в большинстве случаев указываются только примерные формы актов проверки соблюдения земельного законодательства.

Л. Е. Бандорин рекомендует также прикладывать к положениям о порядке осуществления муниципального земельного контроля примерные формы следующих документов:

- распоряжение о проведении проверки соблюдения земельного законодательства;
- фототаблица (приложение к акту проверки соблюдения земельного законодательства);
- обмер площади земельного участка (приложение к акту проверки соблюдения земельного законодательства);
- схематический чертёж земельного участка;
- уведомление о необходимости прибыть в управление Роснедвижимости для проведения мероприятий по осуществлению государственного земельного контроля;
- предписание об устранении административного правонарушения;
- таблица учёта проведенных проверок и их результаты [1].

В 2011 г. Минэкономразвития РФ провело анализ всех видов муниципального контроля в Российской Федерации. По мнению министерства, в отношении наиболее активно осуществляемого вида муниципального контроля - земельного контроля - необходимы комплексные изменения. Для повышения эффективности контроля необходимо наделить должностных лиц органов местного самоуправления правом составления протоколов по соответствующим делам об административных правонарушениях, правом выдавать предписания об устранении нарушений. Рассмотрение дел должны осуществлять должностные лица Росреестра, который будет также осуществлять надзор за полнотой и качеством осуществления переданных полномочий [6].

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод, что в настоящее время местные положения о порядке осуществления муниципального земельного контроля характеризуются разнообразием подходов к его реализации.

Таким образом, на наш взгляд, в целях обеспечения интересов населения муниципальных образований в области использования земель территорий, на федеральном уровне должны быть приняты следующие решения: во-первых, в целях правильного понимания на местном уровне принципов и порядка реализации указанного вопроса местного значения необходимо принять типовое положение о муниципальном земельном контроле; во-вторых, вследствие отсутствия финансовой возможности большинства поселений осуществлять полномочия по земельному контролю, необходимо внести изменения в 131-ФЗ относительно передачи указанных полномочий от поселений на уровень муниципальных районов.

Список литературы

1. **Бандорин Л. Е.** Природоохранные полномочия органов местного самоуправления в градостроительной деятельности и в сфере земельных отношений [Электронный ресурс]. URL: http://www.urbaneconomics.ru/download.php?dl_id=3513
2. **Данилова Н. В., Анисимова К. Л.** Правовое регулирование муниципального земельного контроля: проблемы и пути решения // Вестник Тюменского государственного университета. 2011. № 3.
3. **О внесении изменений в статьи 14, 15, 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**: Федеральный закон от 15 июня 2007 г. № 100-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2007. № 25. Ст. 2977.
4. **О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля**: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Российская газета. 2008. 30 декабря.
5. **О переименовании межведомственной комиссии по осуществлению муниципального земельного контроля и контроля за экологической безопасностью в городе Климовске Московской области**: Постановление главы городского округа город Климовск № 543 от 19.05.2006 г. // Местные вести. 2006. 24 мая.
6. **О состоянии системы муниципального контроля в Российской Федерации** [Электронный ресурс]: доклад Минэкономразвития РФ от 06.12.2011 г. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregulirineconomy/doc20111206_02
7. **Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле в Егорьевском муниципальном районе**: Решение Совета депутатов Егорьевского муниципального района № 74/9 от 24.09.2008 г. // Знамя труда. 2008. 22 октября.
8. **Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле в Наро-Фоминском муниципальном районе** [Электронный ресурс]: Решение Совета депутатов Наро-Фоминского муниципального района Московской области № 6/44 от 27.07.2007 г. URL: http://www.russianpeople.ru/ru/node/13905

9. **Об утверждении Положения о порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории городского округа Электросталь Московской области** [Электронный ресурс]: Решение Совета депутатов городского округа Электросталь Московской области № 140/15 от 30.06.2006 г. Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс».
10. **Об утверждении Положения о порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Камышинского муниципального района**: Решение Камышинской районной Думы Волгоградской области № 54/391 от 20.07.2009 г. // Вести Камышинского района. 2009. 23-29 июля.
11. **Об утверждении Положения об организации муниципального экологического контроля на территории муниципального образования «Сергиево-Посадский район»**: Решение Сергиево-Посадского районного Совета депутатов № 23/5 от 31.03.2004 г. // Вперед. 2004. 22 апреля.

MUNICIPAL LAND CONTROL AS QUESTION OF LOCAL SIGNIFICANCE: SUBJECTS, OBJECTS, CONTENT

Aleksandr Aleksandrovich Savchenko
Department of Constitutional and Administrative Law
Russian Academy of National Economy and State Service under the RF President (Branch) in Volgograd
volzhanin34@yandex.ru

The author mentions that municipal land control is one of the questions of local significance according to Art. 14 of Federal Law of October 6, 2003 № 131-ФЗ “On General Principles of Local Self-Administration Organization in the Russian Federation”, conducts the analysis of the major structural elements of this authority execution by the example of specific municipal-legal acts, and reveals the main directions of increasing the effectiveness of the control over the use of settlements lands.

Key words and phrases: land control; municipal land control; settlements; municipal district; questions of local significance.

УДК 94(47):37.014"1949/1970"(045)
Исторические науки и археология

Предложенная к публикации статья рассматривает одну из ключевых тем в истории советской общеобразовательной школы – осуществление закона о всеобуче на временном промежутке 1950–60-х гг. В статье дана попытка нового прочтения термина «закон о всеобуче» в контексте истории законодательства в области общего образования. На основе опубликованных и архивных источников проведён анализ соотношения в общем понятии Закона о всеобуче положений государственных нормативно-правовых и партийных и комсомольских директивных документов.

Ключевые слова и фразы: всеобуч; нормативно-правовая база; директивный документ; закон о всеобуче; юридическая норма; семилетнее обучение; неполное среднее образование.

Дмитрий Павлович Сажин
Кафедра современной отечественной истории
Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского
palich-sazhin@mail.ru, sdp-nn@live.ru

ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ВСЕОБУЧА В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД©

Тема всеобуча – стержневая тема всех юридических, и не только, отношений, составлявших платформу советской системы общего образования, в том числе и в 50–60-е гг. XX века. Рассматриваемый период, справедливо заметить, вобрал в себя три эпохи: «культ личности», «оттепель» и «застой»; и на всём протяжении этого периода независимо от смены персонального состава политического руководства присутствует как один из важнейших критериев эффективного действия системы школьного образования выполнение так называемого закона о всеобуче. Попробуем дать некоторую зарисовку этого одновременно юридического, педагогического и исторического явления.

Выполнение закона о всеобуче как одна из основных функций советской общеобразовательной школы сохраняет определённое социальное содержание на протяжении всего двадцатилетия. Основные элементы этого содержания теоретически было определено ещё идеологами-родоначальниками современного коммунизма. С образованием советского государства они получили юридическое закрепление и оформление в актах этого самого государства и директивах правящей партии, положения которых и должны были определить правовое содержание всеобуча как обязательное приобретение всеми гражданами страны установленного стандартного комплекса знаний, умений и навыков [21, с. 5-6].

Рассмотрение правового содержания, прежде всего, включает в себя вопрос формулирования основных юридических норм, вопрос изложения их в специализированных письменных источниках, вопрос исполнения и контроля, ну и, само собой, вопрос толкования. Соответственно, все эти вопросы должны учитывать

© Сажин Д. П., 2012