

УДК 342.92

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР
И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ:
СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ И ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ИХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ**

Н. А. Лунина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 1 сентября 2012 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию проблем осуществления государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Автор анализирует пути решения рассматриваемых проблем.*

Ключевые слова: *государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль, административные регламенты, рациональное использование и охрана земель, специально уполномоченные государственные органы.*

Abstract: *this article is dedicated to the analysis of problems originated from exercising state land monitoring and municipal land control. The author of the article has tried to analyze the ways of solving the mentioned problems.*

Key words: *state land monitoring, municipal land control, administrative regulations, rational use of land and land protection, specially authorized state agency.*

Согласно распоряжению Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы»¹ одним из направлений государственной политики по управлению земельным фондом является совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Оно предусматривает уточнение полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, установление возможности привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования и повышение ответственности за неиспользование или ненадлежащее использование земельных участков, в том числе в части установления размера административного штрафа в зависимости от площади и кадастровой стоимости земельного участка, на котором допущено земельное правонарушение.

В научной литературе многие авторы различают понятия контроля и надзора, в законодательстве долгое время эти понятия отождествлялись. В последнее время и в законодательстве наметилась тенденция по их разграничению, но не всегда удачная. Применительно к земельному надзору и земельному контролю это отличие просматривается по орга-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12. Ст. 1425.

нам, их осуществляющим, и по содержанию деятельности. Из анализа административного и земельного законодательства следует, что земельный надзор осуществляется федеральными органами исполнительной власти, а контроль – органами местного самоуправления.

Под *государственным земельным надзором*, согласно ст.71 Земельного кодекса РФ² (ЗК РФ), понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная 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.

Понятие муниципального земельного контроля следует из ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³. Под *муниципальным земельным контролем* понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ по использованию и охране земли.

По содержанию государственный земельный надзор отличается от муниципального земельного контроля тем, что органы местного самоуправления не применяют мер по пресечению и устранению выявленных нарушений. Указанные отличия не должны лежать в основе раздела земельного надзора и земельного контроля. Осуществление контроля без права применения мер пресечения и устранения выявленных нарушений никогда не будет эффективным.

Государственный земельный надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции в соответствии с ЗК РФ, законодательством Российской Федера-

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52. Ст. 6249.

ции в области охраны окружающей среды и Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В настоящий момент таковыми органами являются: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальные органы⁴, осуществляющие государственный земельный надзор в четко определенной для каждого органа сфере.

Осуществление государственного земельного надзора регламентируется приказом Минсельхоза РФ от 7 сентября 2009 г. № 411 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного контроля»⁵, приказом Минэкономразвития РФ от 30 июля 2011 г. № 318 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии проведения проверок при осуществлении государственного земельного контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁶, приказом Минприроды РФ от 26 июля 2010 г. № 282 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля в области охраны окружающей среды (федерального государственного экологического контроля)»⁷.

Изменения, внесенные в ЗК РФ Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»,⁸ не повлекли каких-либо реальных преобразований. Произошло формальное изменение: государственный земельный контроль переименован в государственный земельный надзор. Законодатель, не преобразовав реально содержание государственного земельного надзора, разграничил надзор и контроль.

В научной литературе неоднократно отмечались проблемы реализации специально уполномоченными органами власти полномочий по осуществлению государственного земельного надзора⁹. К ним относятся: сокра-

⁴ О государственном земельном контроле : постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 47. Ст. 4919.

⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 48.

⁶ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 42.

⁷ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 1.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590.

⁹ См.: *Ашиткова Т.* Государственный земельный контроль // *Законность*. 2007. № 9 ; *Юмшанов А.* Проблема состояния земель // *Законность*. 2009. № 2 ; *Калуги-13.* Заказ 1089

щение количества контрольных полномочий, неопределенность формулировок («имеют право», «вправе налагать санкции»), незакрепление в указанных нормативных актах корреспондирующих правам обязанностей, что противоречит другим нормам законодательства¹⁰, консолидация всей сферы рассматриваемого вида контроля исключительно на уровне федеральных органов исполнительной власти (органы субъектов РФ не наделены полномочиями по осуществлению государственного земельного контроля), постоянное реформирование этих органов, исключение возможности проведения внеплановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в области государственного земельного контроля по такому распространенному основанию, как поступление в органы государственного контроля (надзора) обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о нарушении земельного законодательства.¹¹

Нормативной базой проведения муниципального земельного контроля являются ст. 72 ЗК РФ, п. 20 ст. 14 и п. 26 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹² и ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294. Он осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления либо законом субъекта РФ и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами. На практике для организации и проведения муниципального земельного контроля в основном принимаются муниципальные правовые акты. Среди субъектов РФ, например, в Брянской области принят Закон от 8 ноября 2010 г. № 94-З «О порядке организации и осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципальных образований Брянской области». Здесь полностью следует согласиться с мнением О. С. Соколовой, что для каждого объекта муниципального контроля, установленного федеральным законодательством, законодательством субъекта РФ или муниципальным источником права, необходимо принятие муниципального акта, определяющего требования к деятельности юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, иначе правовые основания для проведения муниципального контроля будут отсутствовать¹³.

Согласно ст. 6 Федерального закона № 294 к полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль,

на О. В. Административно-правовое регулирование государственного земельного контроля // Административное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 51–54.

¹⁰ Ашиткова Т. Указ. соч.

¹¹ См.: Калугина О. В. Указ. соч.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹³ См.: Соколова О. С. Понятие и содержание муниципального контроля // Современное право. 2009. № 10.

относятся не только организация и осуществление муниципального контроля на соответствующей территории, но и разработка административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности. Правда, ст. 6 Федерального закона № 294 не устанавливается, в компетенцию какого органа местного самоуправления входит утверждение административных регламентов. Разграничение компетенции главы муниципального образования, представительного органа и местной администрации по вопросам принятия административных регламентов должно осуществляться в соответствии с уставом муниципального образования. На практике встречаются примеры утверждения административных регламентов различными органами местного самоуправления, однако чаще всего административные регламенты принимаются местными администрациями. Структурные подразделения органов местного самоуправления, должностные лица органов местного самоуправления редко наделяются полномочиями по утверждению административных регламентов¹⁴. Разработка и принятие указанных административных регламентов осуществляются в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ. В Воронежской области постановлением правительства Воронежской области от 13 сентября 2011 г. № 812 утвержден Порядок разработки и утверждения административных регламентов осуществления муниципального контроля органами местного самоуправления Воронежской области¹⁵. В соответствии с ним административные регламенты разрабатываются органами местного самоуправления, уполномоченными на осуществление муниципального контроля, осуществляющими муниципальный контроль.

По мнению Е. С. Шугриной, многие административные регламенты исполнения контрольных функций содержат общие положения, которые практически полностью повторяют положения Федерального закона № 294, не конкретизируя административные процедуры. Вместе с тем есть примеры и надлежащих административных регламентов. В качестве примера лучшей практики можно привести постановление администрации городского округа Краснознаменск Московской области от 15 апреля 2010 г. № 235-ПА «Об утверждении Административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального земельного контроля на территории городского округа Краснознаменск Московской области». Данный регламент содержит подробное регулирование как требований к порядку исполнения функции, так и самих административных процедур. Единственный недостаток – отсутствие сколько-нибудь подробной регламентации порядка обжалования решений и действий в рамках данной функции¹⁶.

В судебной практике возникла ситуация, когда муниципальное образование не приняло административный регламент и прокурор обра-

¹⁴ См.: Шугрина Е. С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2011. № 8.

¹⁵ Собр. законодательства Воронежской области. 2011. № 9. Ст. 652.

¹⁶ См.: Шугрина Е. С. Указ. соч.

тился с заявлением о признании незаконным бездействия администрации и обязал ее принять регламент. Пермский краевой суд справедливо рассмотрел непринятие административного регламента как незаконное бездействие администрации Родниковского сельского поселения и нарушение права неопределенного круга лиц при осуществлении муниципального контроля. Понуждение к принятию нормативного правового акта в данном случае не означает вмешательство суда в компетенцию органов местного самоуправления, поскольку необходимость разработки соответствующих административных регламентов обусловлена требованиями Федерального закона № 294¹⁷.

При принятии муниципальных правовых актов и административных регламентов возникает вопрос : должны они определять два разных порядка осуществления муниципального земельного контроля для юридических и физических лиц или это должен быть один порядок? В связи с тем, что требования Федерального закона № 294 по проведению муниципального контроля не распространяются на физических лиц, следуют предусматривать разные порядки проведения муниципального земельного контроля. Среди 20 изученных муниципальных правовых актов по муниципальному земельному контролю преимущественно закреплены разные порядки проведения муниципального земельного контроля для юридических и физических лиц.

Небесспорным оказывается и вопрос о субъектах, осуществляющих муниципальный земельный контроль. Во-первых, следует отметить проблему разных уровней осуществления муниципального земельного контроля. В этом вопросе есть противоречие между ЗК РФ и Федеральным законом № 131. Согласно ст. 72 ЗК РФ полномочия по муниципальному земельному контролю закрепляют за всеми органами местного самоуправления, а Федеральный закон № 131 муниципальный земельный контроль относит к вопросам местного значения лишь поселения и городского округа (ст.14 и 16), исключив муниципальные районы. В настоящее время муниципальный земельный контроль в поселениях реально не осуществляется из-за отсутствия средств. Представляется более целесообразным осуществление муниципального земельного контроля в городских округах и муниципальных районах.

Во-вторых, при осуществлении муниципального земельного контроля возникает проблема с определением органов, правомочных осуществлять муниципальный земельный контроль. Осуществлять его могут как органы местного самоуправления, так и уполномоченные ими органы. На практике такими уполномоченными органами в отдельных муниципальных образованиях стали муниципальные учреждения, и даже коммерческие организации. Например, в г. Чебоксары таким уполномоченным органом в области земельного контроля администрация определила муниципальное учреждение «Служба муниципального земельного конт-

¹⁷ См.: Определение Пермского краевого суда от 7 сентября 2011 г. по делу № 33-9093.

роля». Это некоммерческая организация, учредителем которой является администрация. Данная некоммерческая организация не входит в структуру администрации и не относится к тому органу, который по смыслу ст. 72 ЗК РФ может быть уполномочен на осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования¹⁸. Ни муниципальные учреждения, ни коммерческие организации не могут быть наделены функциями и правами органов местного самоуправления по вопросам муниципального земельного контроля.

Н. П. Поставная предлагает все органы местного самоуправления или уполномоченные ими органы по осуществлению муниципального земельного контроля разделить на две группы: органы общего контроля и органы специального контроля. Специальный муниципальный земельный контроль на альтернативной основе может выполняться как функциональным органом, действующим на постоянной основе, так и уполномоченным органом путем создания комиссии муниципального земельного контроля на основании утвержденного положения¹⁹.

В соответствии со ст. 34 Федерального закона № 131 структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Любой из этих органов может осуществлять муниципальный земельный контроль. Определить органы, которые осуществляют муниципальный земельный контроль на территории муниципального образования, не всегда просто. Довольно часто это следует из положений о соответствующих органах местного самоуправления и реже из муниципальных правовых актов, в которых содержится перечень структурных подразделений органов местного самоуправления, должностных лиц, которые наделяются полномочиями в области муниципального земельного контроля. Для эффективного осуществления муниципального земельного контроля в муниципальных образованиях должен утверждаться перечень органов местного самоуправления, их структурных подразделений, должностных лиц, которые наделяются функциями осуществления муниципального земельного контроля. Это может найти отражение как в положении о муниципальном земельном контроле, так и в административном регламенте проведения проверок при осуществлении муниципального земельного контроля.

¹⁸ См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 31 января 2011 г. по делу № А79-7191/2010.

¹⁹ См.: Поставная Н. П. Муниципальный земельный контроль и интересы населения // Журнал рос. права. 2009. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Определенный интерес представляет вопрос: должен ли осуществляться муниципальный земельный контроль в случае, если определены органы, правомочные на его проведение, но они не образованы. Из судебной практики следует, что не может. Так, Свердловский областной суд от 8 декабря 2011 г. по делу № 33-17294/2011²⁰ отметил, что орган, уполномоченный на проведение муниципального земельного контроля, в муниципальном образовании не сформирован и предусмотренные Положением мероприятия по муниципальному земельному контролю не могли быть им произведены. Из содержания Положения и иных нормативных правовых актов не следует, что глава муниципального образования «Калиновское сельское поселение» уполномочен самостоятельно осуществлять мероприятия муниципального земельного контроля в отсутствие постоянной комиссии. При таких обстоятельствах оснований для вывода о том, что должностное лицо в соответствии с нормативными правовыми актами уполномочено на совершение конкретных действий по осуществлению муниципального земельного контроля, а также о наличии противоправного бездействия указанного должностного лица, выразившегося в непроведении по заявлению гражданина мероприятий по муниципальному земельному контролю, по мнению судебной коллегии, не имеется.

Основным отличием муниципального земельного контроля от государственного земельного надзора (контроля) является то, что должностные лица органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль, не имеют права составлять протоколы об административных правонарушениях и привлекать к административной ответственности. По результатам проверки согласно ст. 16 и 17 Федерального закона № 294 должностными лицами органа муниципального контроля, проводящими проверку, составляется акт проверки и в случае выявления нарушений они обязаны выдать предписание об устранении выявленных нарушений. Акт обследования, составленный по результатам проверки, не обладает признаками ненормативного правового акта, не носит властно-распорядительного характера, не содержит обязательных предписаний или распоряжений, влекущих какие-либо юридические последствия, не устанавливает, не изменяет и не прекращает прав и обязанностей заявителя, не определяет его меру ответственности, носит информационный характер²¹. В случае выявления признаков, указывающих на наличие административных правонарушений, муниципальные инспектора направляют материалы в органы, осуществляющие государственный земельный надзор. Для повышения эффективности муниципального земельного контроля целесообразно либо ст. 23.21 КоАП РФ²² об органах, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, дополнить муниципальными земельными инспекторами,

²⁰ См.: Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

²¹ См.: Постановление ФАС Поволжского округа от 7 июля 2011 г. по делу № А55-16402/2010.

²² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

либо ст. 19.5 КоАП РФ – новым составом административного правонарушения – невыполнением в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль.

Муниципальный земельный контроль осуществляется в отношении всех земель в пределах муниципального образования независимо от формы собственности. На практике возникают спорные ситуации, когда такой подход ставится под сомнение. Например, при разрешении спора между администрацией города-курорта Сочи и ПГСК «Дружба» (кооперативом) об освобождении земельного участка от самовольно возведенных строений и приведении его в первоначальное состояние арбитражный суд Краснодарского края отказал в иске в связи с тем, что законом не предусмотрено обращение органа местного самоуправления в рамках осуществления земельного контроля в суд с иском об освобождении участка, на котором оборудована цветочная клумба. Спорный участок не является муниципальной собственностью, а также объектом, в отношении которого орган местного самоуправления осуществляет полномочия собственника. ФАС Северо-Кавказского округа, оставляя решение в силе, в мотивировочной части уточнил, что в границах муниципального образования, независимо от форм собственности и целевого назначения земель, контроль за строительством движимых и недвижимых объектов и соблюдением порядка размещения данных объектов осуществляет соответствующая администрация как орган местного самоуправления. Поэтому органы местного самоуправления не лишены права на обращение с иском о сносе самовольных построек при наличии к тому оснований. В конкретном же случае незаконное занятие земельного участка вопреки воле его собственников материалами дела не подтверждено²³.

Н. В. Кичигин и Н. И. Хлуденева правильно отмечают, что в земельном законодательстве нечетко определены объекты муниципального земельного контроля и на практике вопрос решается по-разному. Например, в одних муниципалитетах объектами муниципального земельного контроля признаются все земли и земельные участки, находящиеся в границах муниципального образования, в других – земли и земельные участки, за исключением объектов, земельный контроль деятельности которых отнесен к компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта РФ²⁴.

В настоящее время из объектов муниципального земельного контроля исключаются земельные участки, предоставленные органами местного самоуправления в аренду. Муниципальное образование при осуществлении контроля выступает и как собственник, и как публично-правовое образование. Предложения о необходимости учета такого качества муниципального образования при осуществлении муниципального земель-

²³ См.: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 3 декабря 2010 г. по делу № А32-56636/2009.

²⁴ См.: Кичигин Н. В., Хлуденева Н. И. Правовая охрана окружающей среды на местном уровне // Экологическое право. 2011. № 4. С. 27–31.

ного контроля вызывают определенные сложности. Минэкономразвития РФ в письме от 13 декабря 2010 г. № Д23-506 «О совершенствовании законодательства о муниципальном земельном контроле»²⁵ предлагает их разделить. В нем отмечается, что при осуществлении контроля за сданными в аренду земельными участками муниципальное образование может также выступать в качестве арендодателя земельных участков, осуществляющего контроль за сданным в аренду имуществом. На такие отношения, по мнению Департамента недвижимости Минэкономразвития РФ, действия Федерального закона № 294 не распространяются. В связи с этим порядок осуществления муниципального земельного контроля не распространяется на контроль за соблюдением арендаторами условий договоров аренды земельных участков.

²⁵ Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Лунина Н. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права

E-mail: natalialun-vrn@mail.ru

Tel.: 8 (473) 238-67-11

Voronezh State University

Lunina N. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labour Law Department

E-mail: natalialun-vrn@mail.ru

Tel.: 8 (473) 238-67-11