

© Н.В. ДАНИЛОВА, К.Л. АНИСИМОВА

УДК 349.41:342.25

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена предмету и порядку реализации муниципального земельного контроля. На основе анализа действующего федерального законодательства и муниципальных нормативных правовых актов Тюменской области авторы предлагают пути решения выявленных проблем.

SUMMARY. The article is devoted to the subject and mechanism of realization of municipal land control. The authors of the article suggest ways to address the problems identified on the analysis of the existing federal laws and municipal regulations of the Tyumen region

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Муниципальный земельный контроль, полномочия, предмет ведения, вопросы местного значения.

KEY WORDS. Municipal land control, powers, subject, issues of local significance.

В современный период проблемы правового регулирования деятельности органов местного самоуправления являются одной из самых «популярных» сфер теоретических исследований в отраслевых юридических науках. Такое пристальное внимание не случайно. С момента принятия в 1993 году Конституции РФ институт местного самоуправления в России переживает уже третью реформу. Как известно, законодательной основой последней из них является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). При этом исследователи вынуждены констатировать, что его эффективность, как и в целом успешность реформы, невысока. Как отмечает А.Н. Дементьев, «результаты реализации положений Федерального закона № 131-ФЗ свидетельствуют о наличии проблем практически во всех сферах организации местного самоуправления... Наиболее значимыми из них являются проблемы, связанные с формированием устойчивой сферы собственной компетенции местного самоуправления и необходимой для ее реализации финансовой и экономической базы» [1].

В рамках данной статьи мы остановимся только на одном из таких проблемных полномочий органов местного самоуправления — осуществлении муниципального земельного контроля. Законодательной основой последнего являются ст. 72 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ), которая содержит следующие положения: «Муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами (ч. 1). Муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (ч. 2)».

Как видим, ЗК РФ не определяет исчерпывающим образом ни предметную сферу муниципального земельного контроля, позволяющую отграничить его от иных видов земельного контроля — государственного и общественного, ни полномочия должностных лиц органов местного самоуправления при его проведении. В то же время ЗК РФ фактически допускает регламентацию этих вопросов муниципальными нормативными правовыми актами.

На основании указанной нормы в муниципальных образованиях приняты положения о муниципальном земельном контроле. Опыт соответствующего нормативного регулирования муниципальных образований отчасти изучен [2].

Как нам представляется, для правильной оценки правомерности принятия и качества содержания указанных муниципальных актов важное значение имеют нормы Федерального закона № 131-ФЗ. Прежде всего, Закон относит осуществление муниципального земельного контроля к вопросам местного значения городских и сельских поселений и городских округов; муниципальные районы соответствующими возможностями не наделяются (п. 20 ст. 14, п. 26 ст. 16, ст. 15). Из этого можно сделать, как минимум, два вывода. Во-первых, как осуществление муниципального земельного контроля, так и правотворчество по данному вопросу на уровне муниципальных районов является незаконным, соответствующие акты подлежат отмене. Так, на территории Тюменской области практически во всех муниципальных районах приняты такие положения (См., например: Решение Думы Абатского муниципального района от 24.07.2009 № 46 «Об утверждении Положения о порядке осуществления муниципального земельного контроля», Решение Думы Казанского муниципального района от 25.11.2009 № 151 «Об утверждении Положения о порядке осуществления муниципального земельного контроля за использованием земель на территории Казанского муниципального района» и др.) Во-вторых, объектом муниципального земельного контроля могут быть только земли населенных пунктов, поскольку границы территорий муниципальных образований «городское и сельское поселение» и «городской округ» совпадают с границами земель указанной категории.

Анализ муниципальных нормативных правовых актов о земельном контроле показывает, что в них регламентируются следующие вопросы: указывается орган, уполномоченный на проведение контроля; определяется предмет контроля (через дефиницию муниципального земельного контроля, и (или) формулирование его задач либо функций); контрольно-инспекционные полномочия должностных лиц органов местного самоуправления; порядок проведения плановых и внеплановых проверок, других контрольных мероприятий; общие указания по взаимодействию с органами государственной власти. При этом наибольшее число вопросов вызывает регламентация органами местного самоуправления предметной сферы муниципального земельного контроля. Как показывает практика муниципально-нормотворчества, при этом не всегда соблюдаются пределы собственной компетенции. Основная проблема здесь — это превышение полномочий органов местного самоуправления и вторжение их в компетенцию органов государственного земельного контроля.

В юридической литературе неоднократно обращалось внимание на то, что ЗК РФ по-разному определяет содержание государственного и муниципального земельного контроля. Если государственный контроль осуществляется за

использованием и охраной земель, то муниципальный контроль — только за использованием земель. В связи с этим указывается, что упоминание в муниципальных нормативных правовых актах в качестве предмета проверки требований по охране земель является неправомерным [2].

Следует отметить, что установленный федеральным законодателем разрыв отношений по использованию и по охране земель представляется нам несколько искусственным. 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 и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту (ч.1. ст. 42 ЗК РФ), одновременно характеризует использование земель этими субъектами и обеспечивает выполнение задач по охране. А ч. 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. И кому как не органам муниципального земельного контроля проверять своевременность и полноту выполнения указанных программ.

На наш взгляд, более важным фактом является то, что при определении своей предметной сферы муниципальные органы практически полностью воспроизводят полномочия федеральных органов государственного земельного контроля, установленные в Положении о государственном земельном контроле (утверждено Постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2002 г.). Например, в действующем на территории города Тюмени Положении о порядке осуществления муниципального земельного контроля (принято решением Тюменской городской Думы от 6 июля 2006 г. № 410) установлено, что орган муниципального земельного контроля осуществляет контроль: 1) за соблюдением порядка, исключающего самовольное занятие земельных участков, или использование их без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов; 2) за соблюдением порядка переустройства права пользования землей; 3) за предоставлением достоверных сведений о состоянии земель; 4) за своевременным выполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или их рекультивации после завершения строительных, изыскательских и иных работ, ведущихся с нарушением почвенного слоя; 5) за своевременным и качественным выполнением обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от водной эрозии, заболачивания, подтопления, переуплотнения, захламления, загрязнения и по предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель и вызывающих их деградацию; 6) за выполнением требований по предупреждению уничтожения, самовольного снятия и перемещения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами, отходами производства и потребления. Согласно федеральному Положению, первые три направления относятся к полномочиям Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, четвертое и пятое — Феде-

ральной службы по надзору в сфере природопользования, шестое — Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Фактически подобная регламентация приводит к тому, что органы местного самоуправления вместо реализации собственной компетенции участвуют в осуществлении государственных полномочий. В силу прямого противоречия требованиям Федерального закона № 131-ФЗ (ст. ст. 14.1, 15.1, 16.1, 19, 20) действия муниципальных органов, проводимые в рамках такого контроля, могут быть оспорены в судебном порядке как противоправные. (О различиях между собственными полномочиями, делегированными государственными полномочиями и добровольно принимаемыми полномочиями органов местного самоуправления см. [3]).

Однако изложенное порождает и другой вопрос: имеется ли вообще у муниципального земельного контроля собственный предмет или выделить его невозможно?

Второй проблемный блок — регламентация контрольно-инспекционных полномочий должностных лиц органов местного самоуправления. Сущность контроля как функции управления проявляется в том, что контрольные органы имеют полномочия: а) осуществлять действия по выявлению правонарушений (посещать подконтрольные организации и объекты, знакомиться с документами, получать от других органов государственной власти и местного самоуправления необходимые материалы и сведения); б) давать подконтрольным субъектам обязательные для исполнения указания об устранении выявленных нарушений; в) ставить перед компетентными органами вопрос о привлечении к ответственности лиц, виновных в обнаруженных нарушениях; г) непосредственно применять в необходимых случаях меры государственного принуждения. Как показывает анализ, положения о муниципальном земельном контроле, как правило, содержат первые три группы полномочий, а в отдельных положениях встречается и указание на четвертую группу. Оценка подобной регламентации в юридической науке неоднозначна. Так, Е.А. Сухова отмечает, что ни федеральным земельным законодательством, ни КоАП РФ возможность привлечения к ответственности органами муниципального земельного контроля не предусмотрена. По мнению автора, это в значительной степени затрудняет полную и всестороннюю реализацию полномочий органов местного самоуправления в области решения вопросов местного значения применительно к муниципальному земельному контролю [4].

М.И. Васильева, анализируя схожую ситуацию в области муниципального лесного контроля, пишет, что «такие права лиц, осуществляющих муниципальный лесной контроль и надзор: давать юридическим и физическим лицам обязательные к исполнению указания (предписания) по устранению нарушений лесного законодательства Российской Федерации и их последствий; в пределах своей компетенции составлять протоколы о нарушениях лесного законодательства Российской Федерации; применять меры обеспечения по делу об административном правонарушении в соответствии с КоАП РФ <...> противоречат федеральному законодательству». В связи с этим требуется внесение соответствующих поправок в КоАП РФ. В то же время она отмечает, что «для КоАП РФ такого рода поправки не органичны, поскольку привлечение к административной ответственности — концептуально предмет государственного ведения. Выявляется уже некоторая закономерность: попытки введения муниципального

контроля в различных природно-ресурсовых сферах, вызванные чаще всего неэффективностью государственного контроля, «разбиваются» об административное законодательство, изначально не предполагавшее такого перераспределения компетенции по линии «государство — местное самоуправление» [5].

На наш взгляд, вопрос о возможности применения органами местного самоуправления мер государственного принуждения является частью более глобальной проблемы — определения правовой природы местного самоуправления, выявления его отличий от государственной власти, поиска оптимальной модели взаимодействия последней с местным самоуправлением.

Муниципальная власть — власть особого рода, она не является буквально продолжением государственной власти на местах, но имеет ряд признаков, присущих государственной власти. Объединяет ее с государственной властью то, что она обеспечивает подчинение себе субъектов муниципально-правовых отношений. «Публичность» — это как раз то общее, что объединяет местное самоуправление и государственную власть.

Оставаясь в целом институтом публичной власти, местное самоуправление «вбирает» в свою природу ряд общественных черт. Так, во многих случаях эта власть может осуществляться непосредственно населением. В лице этого населения имеет место совпадение объекта и субъекта муниципального правового регулирования. На местном уровне субъектом управления являются не государственные органы или должностные лица, назначаемые сверху, а выборные представители местных сообществ. Те задачи, которые решает местная власть, связаны обычно с удовлетворением повседневных потребностей людей. Местная власть, как и общественная, строится на принципах самоорганизации и саморегуляции. Качественным отличием местного самоуправления от государственного властвования является также и то, что местное самоуправление не обладает собственным аппаратом принуждения. Этот аппарат в необходимых случаях заимствуется у государства [6].

Как нам представляется, важнейшее значение для формирования собственного предмета муниципального земельного контроля имеет интерпретация признака саморегуляции местного самоуправления. Из ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ вытекает, что саморегуляция осуществляется посредством принятия муниципальных нормативных правовых актов по вопросам местного значения. На практике эта норма понимается крайне узко: только как возможность правового регулирования порядка осуществления муниципального контроля. На наш взгляд, требования муниципальных нормативно-правовых актов должны относиться не только к форме осуществления контроля местными органами, но и составлять его содержание, определять его предметную направленность. Исходя из этого, вряд ли можно согласиться с утверждением, что «задачей муниципального земельного контроля является обеспечение соблюдения всеми гражданами, организациями и должностными лицами требований земельного законодательства в целях эффективного использования земель» [7]. Таковой должно быть обеспечение требований только муниципальных нормативных и ненормативных правовых актов. Подтверждение данной мысли можно найти и в федеральном законодательстве. Так, 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» дает следующее определение муниципального контроля — это «деятельность органов местного са-

моуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами» (п. 4 ст. 2).

Таким образом, требования по использованию и охране земель, установленные муниципальными правовыми актами, и должны составлять предмет муниципального земельного контроля.

Публичный характер муниципальной власти, с одной стороны, и отсутствие собственного аппарата принуждения — с другой позволяют сформулировать предложения по полномочиям муниципальных инспекторов.

Очевидно, что муниципальные инспектора, так же как и государственные, должны иметь полномочия, позволяющие им выявлять нарушения требований муниципальных актов, давать обязательные для выполнения указания об устранении правонарушений. В противном случае нивелируется сама сущность контроля как функции управления.

Что касается возможности привлекать к административной ответственности за невыполнение требований муниципальных нормативных правовых актов в области использования и охраны земель, то решение этого вопроса возможно только на государственном уровне. Причем, как нам представляется, наиболее оптимальным в этой ситуации будет не внесение изменений в КоАП РФ, а урегулирование этого вопроса на уровне законов субъектов РФ. Это позволит более полно учесть местную специфику.

Предлагаемое системное правовое регулирование муниципального земельного контроля позволит местному самоуправлению эффективно реализовать собственную компетенцию, не вторгаясь при этом в сферу государственных полномочий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дементьев А.Н. Нормативное правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 42 с.
2. Мустакимов Ш.Р. Правовое регулирование муниципального земельного контроля // Административное и муниципальное право. 2009. № 6. С. 80-85
3. Мадьярова А.В. Предметы ведения муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления: попытка системного анализа // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.11.2010).
4. Сухова Е.А. Постатейный комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. 456 с.
5. Васильева М.И. Природоохранные полномочия органов местного самоуправления: проблемы реализации и правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 24-32.
6. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. 461 с.
7. Мустакимов Ш.Р. О контрольных полномочиях органов местного самоуправления в сфере землепользования // Административное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 56-62.