



**ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО;
ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО**

УДК 349.41

Демидова Анна Владимировна

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)

Институт Прокуратуры

Россия, Москва

annademidova2002964@mail.ru

Demidova Anna

Moscow State Law University (MSAL)

Institute of the Prosecutor's Office

Russia, Moscow

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО
КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ
СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Аннотация: при рассмотрении земельных участков как правовой категории следует обратить внимание на их охрану, которая обеспечивается путём функционирования органов контроля (надзора), одними из которых являются органы муниципального земельного контроля. В механизме муниципального управления контроль – один из важнейших элементов, занимающий определённое место в системе реализации власти органами местного самоуправления. Муниципальный контроль предусмотрен отраслевыми федеральными законами, законами субъектов РФ, что приводит к возникновению правовых пробелов на практике, что напрямую затрагивает интересы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а также граждан.



Ключевые слова: земельное право, муниципальный земельный контроль, механизм муниципального земельного контроля, орган местного самоуправления, контроль (надзор)

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL LAND CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION: CURRENT STATE AND PROSPECTS

Annotation: when considering land plots as a legal category, attention should be paid to their protection, which is ensured by the functioning of control (supervision) bodies, one of which is the municipal land control bodies. In the mechanism of municipal management, control is one of the most important elements that occupies a certain place in the system of implementation of power by local self-government bodies. Municipal control is provided for by sectoral federal laws, laws of the subjects of the Russian Federation, which leads to legal gaps in practice, which directly affects the interests of legal entities, individual entrepreneurs, as well as citizens.

Key words: land law, municipal land control, mechanism of municipal land control, local self-government body, control (supervision)

Установленный в пп. 3 п.1 ст. 1 Земельного кодекса РФ (далее - ЗК РФ) принцип земельного законодательства о приоритете охраны жизни и здоровья человека заключается в принятии юридически значимых решений и осуществлении деятельности по использованию и охране земель, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если необходимо будет произвести существенные затраты. Непосредственная реализация принципа проявляется в действиях органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального земельного контроля в соответствии со ст. 72 ЗК РФ.



Правовое регулирование данного вида деятельности составляют: ЗК РФ, ФЗ от 31.07.2020 N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации", ФЗ от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" а также нормативные правовые акты субъекта РФ и акты представительного органа муниципального образования и иные акты. Таким образом, система нормативно-правового регулирования механизма осуществления муниципального земельного контроля является многоуровневой, что в рамках правоприменительной деятельности зачастую приводит к возникновению противоречий между правовыми нормами и, следовательно, к их неверной интерпретации уполномоченным субъектом.

Исходя из анализа нормативных правовых актов, муниципальный земельный контроль - деятельность органов местного самоуправления, предметом которой является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований земельного законодательства в отношении объектов земельных отношений путём проведения профилактических и контрольных мероприятий.

В науке муниципальный земельный контроль определяют как совокупность действий должностных лиц, наделенных полномочиями по осуществлению проверки соблюдения юридическими и физическими лицами требований земельного законодательства на территории муниципального образования и закреплением результатов проверки в форме акта соблюдения земельного законодательства и приложений к нему [1, с.48].

В рамках своей компетенции органы местного самоуправления осуществляют контрольные и профилактические мероприятия, последние из которых являются более приоритетными.

Для муниципального земельного контроля обязательны такие профилактические мероприятия как: информирование, консультирование,



обобщение правоприменительной практики, профилактический визит, объявление предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований [2].

К контрольным (надзорным) мероприятиям, проводимым в рамках муниципального земельного контроля, относятся: инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная проверка, выездная проверка, наблюдение за соблюдением обязательных требований, выездное обследование [3].

Однако на практике у должностных лиц, уполномоченных на реализацию вышеназванных мероприятий, зачастую возникают проблемы в рамках правоприменительной деятельности.

Так, основными проблемами реализации земельного муниципального надзора являются:

1. непринятие гражданами мер к устранению выявленных в ходе осуществления муниципального земельного контроля нарушений земельного законодательства в связи с отсутствием у органов муниципального земельного контроля в отличие от государственных органов земельного контроля полномочий по выдаче обязательных для исполнения предписаний [4].

Так, по сведениям Южного межрегионального управления Россельхознадзора, земельный контроль, осуществляемый органами муниципальной власти на Кубани, неэффективен, потому что, несмотря на многочисленный штат работников - на территории Краснодарского края существуют 45 органов муниципального земельного контроля в составе 121 должностного лица, однако в 2021 году в Россельхознадзор было направлено всего четыре акта проверки [5].

Другим примером, подтверждающим неэффективность земельных контрольных мероприятий органами местного самоуправления, является деятельность соответствующих органов в г. Калуга, площадь территории данного городского округа составляет 37420 га. При этом за 2021 год отделом по контролю за землепользованием проведено всего 65 проверок по



соблюдению требований земельного законодательства, только 2 из которых - плановые [6].

2. Ещё одной проблемой, выделяемой в рамках муниципального земельного контроля, является низкий уровень регламентации в муниципальных правовых актах, что препятствует обеспечению законности и служит основанием для принятия правоохранительных мер, в частности мер прокурорского реагирования [7, с.38].

Обобщение и анализ практики прокурорского надзора позволяют выделить типичные нарушения в действиях (бездействии) органов муниципального земельного контроля:

а) отсутствие на сайте органа контроля в информационно-телекоммуникационной сети Интернет ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [8];

б) несоблюдение срока и установленного порядка уведомления подконтрольных субъектов о предстоящей проверке, форма акта о проведении проверки не соответствует требованиям федерального законодательства;

в) проведение внеплановых выездных проверок с нарушением законодательства: без законных оснований;

г) несоблюдение порядка оформления результатов проверки;

д) ненадлежащее исполнение требований федерального законодательства при оформлении результатов проверок и др.;

3. На мой взгляд, существенной проблемой в рамках рассматриваемой темы является отсутствие в большинстве муниципальных образований (особенно в городских и сельских поселениях, муниципальных районах) органов (например, отделов по землепользованию) и должностных лиц, уполномоченных на проведение контрольных земельных мероприятий. Так, согласно данным государственного доклада об использовании и охране земель в Российской Федерации за 2021 год, органами муниципального земельного



контроля было направлено в Росреестр 31 183 материала проверок соблюдения земельного законодательства, в то время как органами государственного земельного контроля (надзора) в этот же временной промежуток было проведено в четыре раз больше контрольно-надзорных мероприятий, а именно 125 323 [10, с. 127, 142]. Данные статистических исследований позволяют сделать вывод о необходимости создания органов земельного контроля в рамках муниципального образования или хотя бы ввести соответствующую должность в местной администрации.

При этом, несмотря на наличие в местных администрациях структурных подразделений в виде отделов сельского хозяйства или аграрной политики и развития сельских территорий, уровень проведения проверочных как плановых, так и внеплановых мероприятий, очень низок: например, на территории муниципального района «г. Людиново и Людиновский район» за 2020 год по результатам обобщения практики проведения муниципального земельного контроля должностными лицами было осуществлено 24 проверки, из которых только 3 – плановые (12,5 % от общего числа проверок) [11] .

Таким образом, для решения соответствующих проблем предлагаю:

1. законодательно конкретизировать разграничение муниципального земельного контроля и государственного земельного контроля (надзора) [9, с.11];

2. повысить правовую грамотность муниципальных служащих в данной сфере путём повышения квалификации, организации лекций и вебинаров на соответствующую тему, издания разъяснительных информационных материалов государственными органами, уполномоченными на проведение контрольных (надзорных) мероприятий в данной сфере.

3. утвердить типовую форму актов органов местного самоуправления для реализации земельного контроля, что приведёт к упорядочению и единообразию нормативной правовой базы;



4. разработать памятки, предоставляющие информацию о муниципальном земельном контроле, для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Список литературы:

1. Бышков, П. А. Муниципальный земельный контроль / П. А. Бышков // Аграрное и земельное право. – 2015. – № 10(130). – С. 46-48.

2. Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"// "Российская газета", N 171, 05.08.2020. ч. 2 ст. 45, ст. 46.

3. Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"// "Российская газета", N 171, 05.08.2020. ст. ст. 56, 65, 70 - 75.

4. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 8 июня 2018 г. N 50-КГ18-3. Документ официально опубликован не был.

5. Официальный сайт газеты «Коммерсантъ»: URL <https://www.kommersant.ru/doc/4684125>

6. Официальный сайт городской управы города Калуги: URL <https://www.kaluga-gov.ru/uprava/munitsipalnyy-kontrol/zemelnyy-kontrol/rezultaty-proverok/9210/>

7. Шушняев Д.А. Некоторые проблемные аспекты взаимодействия органов прокуратуры с органами муниципального земельного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. N 7. С. 35 - 38.

8. Прокуратура Сахалинской области: офиц. сайт. URL: <http://www.sakhalinprokur.ru/print.php?id=9219>

9. Анисимова К.О. О вопросе соотношений понятий контроля и надзора // Научный вестник Крыма. – 2018. – № 7 (18). – С. 11.



10. Государственный (национальный) доклад об использовании и охране земель в Российской Федерации за 2021 год: URL <https://rosreestr.gov.ru>

11. Доклад о результатах осуществлении муниципального земельного контроля на территории муниципального района «город Людиново и Людиновский район» за 2020 год: URL <http://адмлюдиново.рф/rezul-taty-proverok.html>