

# §5 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: ФОРМЫ И МЕТОДЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

Алхутова Е.Ю.

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

**Аннотация.** В статье рассмотрены вопросы нормативно-правового регулирования муниципального земельного контроля, выявлены противоречия федерального и регионального законодательства. Несовершенство федерального законодательства порождает различное правовое регулирование, как на региональном уровне, так и на территориях муниципальных образований. В результате полномочиями на осуществление муниципального земельного контроля могут быть наделены должностные лица органов местного самоуправления как муниципальных районов, так и сельских поселений. Таким образом, правовые основания контрольных полномочий указанных органов и лиц имеют свою специфику. В связи с этим установлены особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей органами муниципального контроля. Методология проведенного исследования основана на общенаучном диалектическом методе познания, применен системно-структурный, логический анализ, изучены результаты практической работы. Анализ опубликованных работ показывает, что ранее вопросы прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей органами муниципального контроля с учетом особенностей организации такого контроля в условиях изменившегося законодательного регулирования не рассматривались. Автор приходит к выводу о необходимости решения на законодательном уровне выявленных противоречий норм федеральных законов. В условиях действующих нормативных правовых актов в предмет рассматриваемого направления прокурорского надзора должны входить вопросы законности наделения органов местного самоуправления контрольными полномочиями, что предопределяет особенности организации и осуществления прокурорского надзора.

**Ключевые слова:** земельный контроль, противоречия в законодательстве, полномочия, предмет надзора, организация надзора, муниципальный контроль, защита прав предпринимателей, прокурорский надзор, прокурор, субъект предпринимательства.

**Abstract.** The article considers the issues of normative regulation of municipal land control; the author reveals the contradictions of federal and regional legislation. The imperfection of federal legislation gives rise to the variety of ways of legal regulation both on regional and municipal levels. Consequently, the authority to carry out municipal land control can be given to local, municipal and village officials. Thus, legal grounds of control authorities of these bodies have their own specificities. Therefore, there exist certain peculiarities of organization and implementation of prosecutor's supervision over the observance of laws on the protection of entrepreneurs' rights by municipal supervisory bodies. The research methodology is based on the general scientific dialectical method; the author applies the system-structural and logical analysis, studies the results of practical work. The analysis of the published works shows that the issues of prosecutor's supervision over the observance of entrepreneurs' rights by municipal supervisory bodies with account of the peculiarities of the changes of the legislative regulation haven't been considered so far. The author concludes about the necessity to resolve the detected contradictions on the legislative level. In the context of the current statutory instruments, the subject of prosecutor's supervision should include the issues of legality of local bodies endowing with supervisory authorities, thus predetermining the peculiarities of prosecutor's supervision organization and implementation.

**Key words:** economic agent, land control, contradictions in legislation, authorities, supervision subject, supervision organization, municipal control, protection of entrepreneurs' rights, prosecutor's supervision, prosecutor.

**П**рокурорский надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности, исполнением законов при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля осуществляется в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности», пункт 1.3 которого обязывает прокуроров обеспечить безусловное соблюдение требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

Федеральным законом № 294-ФЗ в целях соблюдения прав хозяйствующих субъектов регламентирован общий порядок осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

При этом, согласно ч. 4 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ в отношении некоторых видов контрольной деятельности особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, установлены другими законами.

Особенности организации и проведения мероприятий муниципального земельного контроля установлены статьей 72 Земельного кодекса РФ.

Согласно ч. 2 ст. 72 Земельного кодекса РФ муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления с учетом положений указанной статьи.

Таким образом, муниципальный земельный контроль на территории определенного муниципального образования осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ, Земельным кодексом РФ и иными законами Российской Федерации, а также нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актом органа местного самоуправления.

Вместе с тем, положения ст. 72 Земельного кодекса РФ о полномочиях органов муниципального контроля не в полной мере соответствуют ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), определяющих, в свою очередь, вопросы местного значения муниципальных органов власти.

Данные противоречия касаются полномочий органов местного самоуправления сельских поселений, что вызывает серьезные вопросы в организации муниципального земельного контроля и усложняет предмет прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере в связи со следующим.

Частью 3 ст. 72 Земельного кодекса РФ предусмотрено, что органы местного самоуправления городских и сельских поселений осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных в границах городских и сельских поселений объектов земельных отношений. Органы местного самоуправления муниципального района осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных на межселенной территории муниципального района объектов земельных отношений.

Согласно статье 14 Федерального закона № 131-ФЗ в редакции Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ, с 01.01.2015 муниципальный земельный контроль в отношении земель, расположенных на территориях городских поселений, осуществляется органами местного самоуправления городского поселения. Однако частью 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ осуществление муниципального земельного контроля к вопросам местного значения сельского поселения не отнесено.

Причем, в случаях, если какие-то вопросы местного значения городских поселений законом не отнесены к компетенции сельских поселений, то в силу ч. 4 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.

Таким образом, ч. 3 ст. 72 Земельного кодекса РФ предусматривает возможность осуществления муниципального земельного контроля органами местного самоуправления сельских поселений в отношении расположенных в границах сельских поселений земель, в то время как ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения сельского поселения осуществление такого земельного контроля не относит. В то же время, ст. 72 Земельного кодекса РФ прямо закрепляет за органами местного самоуправления муниципального района осуществление муниципального земельного контроля в отношении объектов, расположенных только на межселенной территории.

С учетом изложенного, с даты вступления в силу Федерального закона от 21.07.2014 № 234-

ФЗ, которым в статью 72 Земельного кодекса РФ внесены перечисленные выше изменения, то есть с 01.01.2015 имеет место явное противоречие между нормами федерального законодательства, до настоящего времени не разрешенное.

Причем данное противоречие выразилось и в различиях в правоприменительной практике, поскольку в ряде случаев муниципальный земельный контроль в отношении земель сельских поселений в течение 2015 года и по настоящее время осуществлялся администрациями районов, что соответствует ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ и не в полной мере соответствует ст. 72 Земельного кодекса РФ.

Необходимо отметить, что ранее, то есть до 01.01.2015, на основании статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, муниципальный земельный контроль осуществлялся органами местного самоуправления любых поселений: городских и сельских.

С учетом того, что организации и осуществлению любого вида муниципального контроля должно сопутствовать выделение лиц, уполномоченных на проведение проверок, а также разработка и принятие в соответствии со ст. 6 Федерального закона № 294-ФЗ административных регламентов осуществления муниципального контроля, передача контрольных полномочий привела к дополнительной нагрузке на районные администрации.

Федеральным законом предусмотрен способ закрепления вопросов осуществления муниципального земельного контроля за органами местного самоуправления сельских поселений на уровне регионального нормотворчества.

Так, согласно ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться дополнительно другие вопросы из числа предусмотренных данной статьей вопросов местного значения городских поселений.

В соответствии с указанной нормой законами Брянской, Воронежской, Ленинградской, Мурманской и ряда других областей установлено, что муниципальный земельный контроль осуществляется органами местного самоуправления сельских поселений. Закрепление конкретных вопросов ведения за сельскими поселениями предполагает также согласно вышеуказанной норме приведение в соответствие с законом субъекта Российской Федерации уставов муниципального района и соответствующих сельских поселений.

Однако, не везде такая практика получила применение. Например, Законом Рязанской области от 05.12.2014 № 87-03 «О закреплении за сельскими поселениями Рязанской области отдельных вопро-

сов местного значения» специально предусмотрено, что вопросы осуществления муниципального земельного контроля за использованием земель поселений к вопросам местного значения сельских поселений не относятся.

Таким образом, на основании ч. 4 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, полномочия по осуществлению муниципального земельного контроля осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов.

В то же время, на местах предложен и другой выход из сложившейся ситуации, заключающийся в дополнительном «оформлении» сложившихся правоотношений с тем, чтобы муниципальный земельный контроль по-прежнему осуществлялся органами местного самоуправления сельских поселений.

Это стало возможно ввиду того, что частью 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрен способ передачи части полномочий от районных органов местного самоуправления органам местного самоуправления сельсоветов путем заключения соглашений. В результате органами местного самоуправления муниципальных районов с администрациями поселений заключаются соглашения о передаче полномочий на осуществление муниципального земельного контроля.

Законодателем установлены требования к такого рода соглашениям. В силу ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ, указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Порядок заключения соглашений определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Поскольку передача полномочий по решению вопросов местного значения от органов местного самоуправления муниципальных районов органам местного самоуправления сельских поселений влечет переход прав и обязанностей указанных органов, возникновение новых и изменение существующих расходных обязательств, а также непосредственным образом затрагивает организацию исполнения властных полномочий, существенное значение имеет соблюдение требований федерального законодательства при осуществлении указанной передачи, в том числе соответствие заключаемых соглашений требованиям закона.

В науке прокурорского надзора сложилось мнение о том, что предметом прокурорского над-

зора является законность действий и правовых актов именно управомоченных органов и лиц.[1]

Определение уполномоченных на осуществление муниципального земельного контроля органов необходимо для определения круга поднадзорных прокурору объектов, а также пределов прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности органами муниципального контроля и в целом для надлежащей организации прокурорского надзора за исполнением законов на данном направлении.

Изложенная проблема особенно актуальна из-за того, что прокуратуры районов являются наиболее многочисленным звеном системы органов прокуратуры, а сельские поселения представляют собой наиболее многочисленный тип муниципальных образований. По данным Росстата, на 1 января 2015 года на территории Российской Федерации образовано 18654 сельских поселения [5].

Кроме того, статьей 3 Федерального закона № 294-ФЗ проведение проверок в четком соответствии с полномочиями органов муниципального контроля, их должностных лиц отнесено к основным принципам защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении муниципального контроля отнесено.

В круге органов, учреждений, организаций, в отношении которых прокуратурой районного звена осуществляется надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина, всегда находятся органы местного самоуправления.

Для надлежащей организации прокурорского надзора за исполнением законов в первую очередь необходимо определить круг объектов прокурорского надзора.

В комплексе действий по организации надзора за исполнением законов, определяющей задачи деятельности органов прокуратуры будет информационно-аналитическая работа, в процессе которой определяются функционирующие на поднадзорной территории контрольные и надзорные органы, на которые распространяется компетенция данной прокуратуры [2, 3].

Поскольку организация работы включает в себя планирование, то для того, чтобы определить объекты надзора (в каждом случае – администрация сельского поселения или муниципального района) прокурору необходимо выяснить, каким образом на поднадзорной территории организован муниципальный земельный контроль.

С выяснения вопроса соотношения компетенции при выполнении муниципальных функций в соответствии с методикой проведения проверок исполнения законодательства в сфере защиты

прав предпринимателей [4] начинается прокурорская проверка.

Поскольку мероприятия по организации муниципального контроля, предшествуют непосредственно проведению проверок хозяйствующих субъектов, прокурорами в первую очередь должна оцениваться законность наделения контрольными полномочиями органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных районов или сельских поселений, а также, соответствие закону помимо административных регламентов осуществления земельного контроля, также соглашений о передаче полномочий по муниципальному контролю в случае заключения таких соглашений.

Таким образом, при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами муниципального земельного контроля предмет надзора будет включать и исполнение законодательных требований в части наделения органов местного самоуправления контрольными полномочиями, законность осуществления таких полномочий.

Проблемным вопросом в упомянутых выше соглашениях о передаче полномочий является их срочность, что требует обращения внимания прокуроров на сроки действия и актуальность данных соглашений.

В случае издания закона субъекта Российской Федерации о передаче вопросов в компетенцию органов местного самоуправления сельских поселений прокурорам необходимо оценивать приведение в соответствие с таким законом уставов муниципального района и сельских поселений.

Оценка законности муниципальных правовых актов в рассматриваемой сфере может быть дана в рамках существующего механизма организации надзора за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления, который в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 N 155 предполагает организацию изучения нормативных правовых актов органов местного самоуправления в течение 30 дней со дня их принятия или внесения изменений в действующие нормативные правовые акты. В случае выявления нарушений прокурор вправе принять весь комплекс мер прокурорского реагирования в целях их устранения.

Вместе с тем, представляется, что изложенные противоречия федерального законодательства, и, как следствие, противоречия в правоприменительной практике, могут быть решены путем внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ с целью его приведения в соответствие с нормами отраслевого закона, а именно положениями статьи 72 Земельного кодекса РФ.

**Библиография:**

1. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности) // Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ. М., 2005. С. 62.
2. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2012. С. 67.
3. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Учебник / Под ред. проф. А.Ф. Смирнова. М.: Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. С. 109.
4. Пухов А.В. Некоторые аспекты методики проведения проверок исполнения законодательства в сфере защиты прав предпринимателей. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей: научно-методическое пособие / Под общ. ред. А.В. Паламарчука. М., 2014. С. 17.
5. Данные опубликованы на официальном сайте Росстата. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/>

**References (transliterated):**

1. Kazarina A.Kh. Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonov (sfera predprinimatel'skoi i inoi ekonomicheskoi deyatel'nosti) // In-t povysheniya kvalifikatsii rukovod. kadrov Genprokuratury RF. M., 2005. S. 62.
2. Nastol'naya kniga prokurora / pod obshch. red. S.G. Kekhlerova, O.S. Kapinus; nauch. red. A.Yu. Vinokurov. M.: Yurait, 2012. S. 67.
3. Osnovy organizatsii i upravleniya v organakh prokuratury Rossiiskoi Federatsii: Uchebnik / Pod red. prof. A.F. Smirnova. M.: In-t povysheniya kvalifikatsii rukovod. Kadrov Genprokuratury RF, 2005. S. 109.
4. Pukhov A.V. Nekotorye aspekty metodiki provedeniya proverok ispolneniya zakonodatel'stva v sfere zashchity prav predprinimatelei. Prokurorskii nadzor za ispolnieniem zakonov o zashchite prav predprinimatelei: nauchno-metodicheskoe posobie / Pod obshch. red. A.V. Palamarchuka. M., 2014. S. 17.
5. Dannye opublikovany na ofitsial'nom saite Rosstata. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/>