

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 законодательства, установлены в связи с этим особенности прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей органами муниципального контроля. Анализ опубликованных работ показывает, что ранее в научных публикациях по прокурорской деятельности вопросы прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей органами муниципального контроля с учетом особенностей организации такого контроля в условиях изменившегося законодательного регулирования не рассматривались. Методология исследования основана на общенаучном диалектическом методе познания, применен системно-структурный, логический анализ, сравнительный метод. Автор приходит к выводу, что законодательные новеллы должны повлечь изменения в правоприменительной практике. В условиях действующих нормативных правовых актов в предмет рассматриваемого направления прокурорского надзора должны входить вопросы законности надделения органов местного самоуправления контрольными полномочиями, что предопределяет особенности организации и осуществления прокурорского надзора.

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

Abstract. The article considers the issues of legal regulation of municipal land control, reveals the contradictions of the federal legislation, describes the peculiarities of prosecutor's supervision over the observance of entrepreneurs' rights by the municipal control agencies. The analysis of the published studies shows that so far, the issues of prosecutor's supervision over the observance of entrepreneurs' rights by municipal control agencies with account for the peculiarities of organization of such control in the context of the changed legislative regulation, haven't been studied. The research methodology is based on the general scientific dialectical method of cognition; the author applies the system-structural, logical analysis and the comparative method. The author concludes that legislative novels should initiate the changes in law enforcement practice. In the context of the current legal instruments, prosecutor's supervision in land control should include the issues of legality of assigning control functions to local authorities.

Key words: powers, supervision object, supervision organization, municipal control, protection of the rights of entrepreneurs, prosecutor's supervision, prosecutor, contradictions in legislation, land control, economic agent.

Прокурорский 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, определены 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, регламентация вопросов муниципального земельного контроля в ст. 72 Земельного кодекса РФ и соответствующих вопросов местного значения в ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) вызвала серьезные вопросы в организации муниципального земельного контроля и определенные сложности при определении предмета прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере в связи со следующим.

Частью 3 ст. 72 Земельного кодекса РФ (в редакции Федерального закона от 03.07.2016 N 335-ФЗ) предусмотрено, что органы местного самоуправления городских поселений осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных в границах городских поселений объектов земельных отношений. Органы местного самоуправления муниципального района осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных на межселенной территории муниципального района объектов земельных отношений, а также в отношении объектов земельных отношений, расположенных в границах входящих в состав этого района сельских поселений, за исключением случаев, если в соответствии с законом субъекта Российской Федерации данные

полномочия закреплены за органами местного самоуправления указанных сельских поселений.

Таким образом, ч. 3 ст. 72 Земельного кодекса РФ с июля 2016 года предусматривает возможность осуществления муниципального земельного контроля органами местного самоуправления сельских поселений в отношении расположенных в границах сельских поселений земель как альтернативу муниципального земельного контроля, осуществляемого по общему правилу органом местного самоуправления муниципального района. Обязательным условием реализации данных полномочий органами местного самоуправления сельских поселений будет наличие соответствующего закона субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 14 Федерального закона № 131-ФЗ (в редакции Федерального закона от 27.05.2014 N 136-ФЗ) с 01.01.2015 муниципальный земельный контроль в отношении земель, расположенных на территориях городских поселений, осуществляется органами местного самоуправления городского поселения. 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.

В то же время данной нормой предусмотрено, что законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа вопросов местного значения городских поселений.

В то же время, предыдущая редакция ст. 72 Земельного кодекса РФ, действующая достаточно длительный период (с 01.01.2015 по 04.07.2016), не соответствовала ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ в части регламентации полномочий по осуществлению земельного контроля органами местного самоуправления сельских поселений. Поэтому зачастую муниципальный земельный контроль в отношении земель сельских поселений с начала 2015 года по июль 2016 года осуществлялся администрациями районов.

В свою очередь, еще раньше, то есть до 01.01.2015 на основании статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, муниципальный земельный контроль осуществлялся органами местного самоуправления сельских поселений.

С учетом того, что организации и осуществлению любого вида муниципального контроля долж-

но 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.

Поскольку ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрен способ закрепления вопросов местного значения городских поселений за органами местного самоуправления сельских поселений путем регионального нормотворчества, 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-ОЗ «О закреплении за сельскими поселениями Рязанской области отдельных вопросов местного значения» было специально предусмотрено, что вопросы осуществления муниципального земельного контроля за использованием земель поселений к вопросам местного значения сельских поселений не относятся.

При отсутствии регионального законодательства на эту тему, на местах сложилась практика дополнительного «оформления» правоотношений с тем, чтобы муниципальный земельный контроль по-прежнему осуществлялся органами местного самоуправления сельских поселений.

Это стало возможно ввиду имевшего место несоответствия ст. 72 Земельного кодекса РФ и ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, а также 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 заключались соглашения о передаче полномочий на осуществление муниципального земельного контроля.

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 суще-

ствующих расходных обязательств, а также непосредственным образом затрагивает организацию исполнения властных полномочий, существенное значение имело соблюдение требований федерального законодательства при осуществлении указанной передачи, в том числе соответствие заключаемых соглашений требованиям закона.

Вместе с тем, с учетом внесенных в статью 72 Земельного кодекса РФ изменений в настоящее время все подобные соглашения подлежат отмене. Теперь полномочия по осуществлению муниципального земельного контроля в отношении земель сельских поселений должны осуществляться органом местного самоуправления района. Органом местного самоуправления сельского поселения такой контроль может осуществляться только при наличии соответствующего закона субъекта Российской Федерации.

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

дачи 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, помимо соответствия закону административных регламентов осуществления земельного контроля, закрепление в региональном законодательстве рассматриваемых полномочий органов местного самоуправления.

Таким образом, при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами му-

ниципального земельного контроля предмет надзора будет включать и исполнение законодательных требований в части наделения органов местного самоуправления контрольными полномочиями, законность осуществления таких полномочий.

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 рассмотренные нововведения федерального законодательства помогут устранить имевшие место противоречия в правоприменительной практике как осуществления муниципального земельного контроля, так и прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере.

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.: Издательство Юрайт, 2012. С. 67.
3. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Учеб. / 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 ispolneniem 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.: Izdatel'stvo Yurait, 2012. S. 67.
3. Osnovy organizatsii i upravleniya v organakh prokuratury Rossiiskoi Federatsii: Ucheb. / 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 ispolneniem 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/>