



ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ
CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION

Россия, 344022, г. Ростов-на-Дону, пр. Кировский, 40А, тел./факс: +007 (863) 2687600, 2687601
40A Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia, tel./fax: +007 (863) 2687600, 2687601
E-mail: tpp@tppro.ru www.tppro.ru

№ 16/08

«14» января 2014 г.

Министерство
имущественных и земельных отношений,
финансового оздоровления предприятий,
организаций Ростовской области

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам экспертизы проекта постановления
Правительства Ростовской области «Об установлении порядка
осуществления муниципального земельного контроля на территории
Ростовской области»

Торгово-промышленной палатой Ростовской области (свидетельство Министерства юстиции Российской Федерации об аккредитации в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность от 21.11.2014 № 2046,) в соответствии со статьей 6 Федерального закона «О противодействии коррупции», статьей 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» проведена независимая экспертиза проекта постановления Правительства Ростовской области «Об установлении порядка осуществления муниципального земельного контроля на территории Ростовской области» (далее – проект постановления).

Поводом для производства экспертизы явилось размещение проекта постановления на официальном портале Правительства Ростовской области (<http://www.donland.ru/Donland/Pages/View.aspx?pageid=90180&mid=122181&itemid=974>).

Проект постановления подготовлен Министерством имущественных и земельных отношений, финансового оздоровления предприятий, организаций Ростовской области.

Проектом постановления (п. 1) устанавливается порядок осуществления муниципального земельного контроля на территории Ростовской области (далее – Порядок контроля).

Порядок контроля предусматривает различное определение понятия «муниципальный земельный контроль», что с неизбежностью повлечет нарушение прав и охраняемых законом интересов субъектов земельных отношений.

Согласно пункту 1.2 Порядка контроля под муниципальным земельным контролем понимается «последовательность действий уполномоченных органов при организации и осуществлении муниципального земельного контроля за использованием земель на территории Ростовской области».

При этом пунктом 2.1 Порядка контроля дается совершенно иное определение муниципального земельного контроля: «деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации (далее – требования земельного законодательства), законодательства субъекта Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность».

Торгово-промышленная палата Ростовской области исходит из того, что «использование земельных участков субъектами земельных отношений» и «соблюдение субъектами земельных отношений требований земельного законодательства, за нарушение которых установлена ответственность» не равнозначные понятия.

Предмет муниципального земельного контроля определен в пункте 1 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации (в редакции ФЗ от 21.07.2014 N 234-ФЗ).

Таким образом, Порядок контроля допускает неоднозначное и расширительное толкование предмета муниципального земельного контроля. Федеральное законодательство не наделяет субъекты федерации полномочиями по расширению предмета муниципального земельного контроля.

Широта дискреционных полномочий, принятие акта с превышением компетенции в силу подп. «а», «д» Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 (далее – Методика), отнесены к коррупциогенным факторам.

Согласно пунктам 2.2, 4.15, 4.16 Порядка контроля субъектами муниципального земельного контроля выступают «юридические лица, индивидуальные предприниматели, граждане, органы государственной власти и органы местного самоуправления, владеющие объектами земельных отношений на одном из прав, установленных и удостоверенных согласно положениям земельного законодательства, а также фактически использующие объект земельных отношений без надлежаще установленных и оформленных прав».

Отсюда следует, что органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, выступают сами организации, индивидуальные предприниматели, граждане, использующие земельные участки.

Такой подход противоречит определению муниципального земельного контроля как деятельности органов местного самоуправления по контролю за соблюдением законными владельцами объектов земельных отношений требований земельного законодательства, законодательства субъекта Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность (пункт 1 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации, п. 4 ст. 2 ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля").

Одновременно допускается принятие акта с превышением компетенции в части возложения контрольных функций в сфере землепользования на ненадлежащих субъектов правоотношений.

Таким образом, при формальном выполнении требований Земельного кодекса Российской Федерации об установлении субъектами федерации порядка осуществления муниципального земельного контроля (п. 2 статьи 72) принятие Порядка контроля в предлагаемой редакции полностью исключит возможность осуществления муниципального земельного контроля в Ростовской области, что противоречит интересам государства и общества.

Отсутствие оснований принятия решения о проведении муниципального земельного контроля, превышение компетенции при

принятии акта в силу подп. «а», «д» пункта 3 Методики могут быть отнесены к коррупциогенным факторам.

Подпунктом 2.2.1 пункта 2.2 Порядка контроля установлено, что «предметом проверок при осуществлении муниципального земельного контроля является соблюдение в отношении объектов земельных отношений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований земельного законодательства, за нарушение которых предусмотрена ответственность».

Не учитывается, что муниципальный земельный контроль не сводится только к проведению проверок соблюдения земельного законодательства, а рассматривается в более широком аспекте – как деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением земельного законодательства (п. 1 ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации).

Установление предмета муниципального земельного контроля только применительно к проверкам может обусловить неоднозначный подход к определению компетенции органов местного самоуправления при реализации предоставленных им прав по контролю в сфере земельных правоотношений.

Отсутствие административных процедур при регулировании субъектом федерации порядка осуществления иных форм муниципального земельного контроля может быть отнесено к коррупциогенным факторам (подп. «ж» пункта 3 Методики).

Пункты 2.3, 2.4, 2.5, 2.6 Порядка контроля дают расширенное определение понятий «мероприятие по муниципальному земельному контролю», «проверка», «должностное лицо органа муниципального земельного контроля», «главное должностное лицо органа муниципального земельного контроля».

В частности, под проверкой понимается «совокупность проводимых органом муниципального земельного контроля в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан мероприятий по муниципальному земельному контролю для оценки соответствия, осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), требованиям по использованию земель, установленным земельным законодательством» (пункт 2.4 Порядка контроля).

К мероприятиям по муниципальному земельному контролю относятся действия по рассмотрению документов юридического лица, индивидуального

предпринимателя или гражданина, по обследованию и исследованию используемых указанными лицами при осуществлении деятельности объектов земельных отношений, а также по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения требований по использованию земель, установленных земельным законодательством, с фактами причинения вреда.

Поскольку под проверкой разработчиком проекта постановления понимается только «совокупность мероприятий по контролю», по смыслу данного Порядка проверки при муниципальном земельном контроле в обязательном порядке должно производиться:

рассмотрение неопределенных документов юридического лица, индивидуального предпринимателя или гражданина;

обследование, исследование используемых указанными лицами при осуществлении деятельности объектов земельных отношений (какая деятельность должна интересовать проверяющих не определяется);

проведение экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения требований по использованию земель, установленных земельным законодательством, с фактами причинения вреда.

Такой подход увеличит сроки проведения проверок, обусловит необходимость привлечения к проверкам в отсутствие какой-либо необходимости самых различных специалистов, увеличит соответственно расходы бюджетов муниципальных образований на организацию и проведение муниципального земельного контроля, приведет к нарушению прав субъектов земельных отношений.

Расширительное толкование муниципального земельного контроля как деятельности по контролю за соблюдением земельного законодательства в целом, а не законодательства, за нарушение которого установлена ответственность (пункт 2.1 Порядка контроля), влечет и расширительное толкование основных задач и принципов муниципального земельного контроля (раздел 3 Порядка контроля), порядка осуществления муниципального земельного контроля (раздел 4 Порядка контроля).

В отмеченной части при разработке Порядка контроля допущены нарушения требований федерального закона.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 21.07.2014 N 234-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", подп. 31 пункта 4 статьи 2 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" 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, в сфере муниципального земельного контроля могут устанавливаться другими федеральными законами.

Таким образом, особенности проведения проверок соблюдения земельного законодательства при осуществлении муниципального земельного контроля не могут быть установлены нормативным правовым актом субъекта федерации.

Также допускается расширительное толкование оснований проведения проверки. Например, согласно подп. 4.5.2 пункта 4.5 Порядка контроля в качестве основания проведения внеплановой проверки обозначено «требование прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям».

Вместе с тем, такие требования прокурора сами по себе основанием для проведения внеплановой проверки не являются. В силу требований подп. 1 пункта 6 статьи 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации, пункта 3 части 2 статьи 10 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" в качестве основания проведения внеплановой проверки выступает только приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора).

Сами основания проведения внеплановых проверок установлены пунктом 4.5 Порядка контроля. При этом согласно пункту 4.11 Порядка контроля «о проведении внеплановой выездной проверки по иным основаниям, установленным подпунктами 4.5.2., 4.5.3.2. настоящего Положения, субъекты муниципального земельного контроля уведомляются не менее чем за двадцать четыре часа».

Какие «иные основания проведения внеплановой проверки» имеются ввиду и на основании каких федеральных законов такие основания вообще могут устанавливаться из текста Порядка контроля не ясно.

Допускается разработка нормативного правового акта с превышением компетенции Правительства Ростовской области, установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к

субъектам земельных отношений (подп. «д» пункта 3, подп. «а», «б» пункта 4 Методики).

Торгово-промышленная палата Ростовской области полагает, что постановление Правительства Ростовской области в предлагаемой редакции не может быть принято и требует доработки.

Президент
Торгово-промышленной палаты
Ростовской области



Н.И.Присяжнюк