

Костылев А. К.

*кандидат юридических наук,
Тюменский государственный университет,
Институт государства и права*

Минковская Т. И.

*соискатель,
Тюменский государственный университет,
Институт государства и права*

Совершенствование муниципального земельного контроля за использованием земельных ресурсов

Рассмотрены вопросы совершенствования муниципального земельного контроля за использованием земельных ресурсов в части его взаимодействия с общественным земельным контролем на уровне муниципальных образований.

Ключевые слова: земельный контроль, органы местного самоуправления, муниципальная власть.

Municipal improvement land control over land resources

The issues of improving municipal land control over land use in terms of its interaction with the social control of the land at the municipal level.

Keywords: ground control, local governments, municipal authorities.

Совершенствование муниципального земельного контроля за использованием земельных ресурсов направлено на увеличение налогооблагаемой базы, привлечение инвестиций в развитие муниципальных образований, создании эффективной системы обеспечения гарантий для субъектов земельных отношений. От эффективности управления земельными ресурсами муниципальными органами власти зависит устойчивость развития поселения, социальная стабильность и его инвестиционная привлекательность.

Отношения в сфере муниципального земельного контроля в регионах России далеки от совершенства. Как отмечают исследователи, городские земли все чаще становятся объектами различных правонарушений, в том числе самовольного захвата¹. При этом давно сформирова-

¹ Поставная Н.П. Муниципальный земельный контроль и интересы населения// Журнал российского права. 2009. С. 34.

ровано и уже прочно вошло и в учебную литературу понимание того, что для повышения эффективности контроля необходимо, прежде всего, усиление публичности, открытости ². На практике, однако, этого не происходит.

Регулирование земельных отношений в условиях развивающейся рыночной экономики процесс сложный и не быстрый. Так попытки советского правительства в период НЭПа упорядочить земельные отношения успехом не увенчались, поскольку, как отмечает Л.В. Алиева, благие начинания в результате их практического применения на местах сталкивались с многочисленными трудностями. В результате к 1928 г. земельные проблемы так и не были решены ³.

В современных условиях в литературе разработаны и предложены базовая методика определения арендной платы за землю ⁴, а также модель единой системы информационного обеспечения муниципального управления, на базе структур отдельно взятого муниципального образования ⁵, однако на практике они почти не применяются. Да их и сложно применять ввиду отсутствия полной ясности предмета надзора. На заседании Госсовета 12 октября 2012 г. В.В. Путин отметил, что в целях более эффективного проведения земельного контроля возникает необходимость уточнения предмета государственного земельного надзора ⁶.

На сегодня предметом муниципального земельного контроля является проверка соблюдения установленных правовыми нормами правил использования земель. Этим, в частности, муниципальный земельный контроль отличается от государственного, в сферу которого входит проверка исполнения юридических требований в области не только использования, но и охраны земель (см. также ст. 71 Земельного кодекса РФ, далее — ЗК РФ). Таким образом, в подзаконных актах муниципальный земельный контроль определяется как осуществляемый органами местного самоуправления или уполномоченными ими

² Боголюбов С.А. Земельное право: Учеб. М., 2006. С. 247.

³ Алиева Л.В. Реализация Земельного кодекса РСФСР 1922 г. в контексте эволюции крестьянской поземельной общины (на материале Псковской губернии)// Псков. 2006. №24. С.151.

⁴ В основу методики положены показатели как удельной кадастровой, так и рыночной стоимости земли, детальная дифференциация по видам использования, доходности земель и категориям плательщиков.

⁵ Лемин А. В. Повышение эффективности управления земельными ресурсами муниципалитета: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Иркутск, 2006.

⁶ Государственный совет. Президент России. Официальный сайт. http://state.kremlin.ru/state_council/16618

органами муниципальный контроль за использованием земель на территории муниципального образования⁷.

В соответствии с ч. 1 ст. 72 ЗК РФ земельный контроль за использованием земель на территории муниципальных образований осуществляется в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Общественный земельный контроль осуществляется органами территориального общественного самоуправления, другими общественными организациями (объединениями), а также гражданами за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, предусмотренных в ст. 29 ЗК РФ решений, затрагивающих предусмотренные ЗК РФ права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель. Можно предположить, что порядок осуществления муниципального земельного контроля, установленный нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, должен содержать правовые нормы, регулирующие вопросы взаимодействия органов местного самоуправления, граждан и общественных объединений по осуществлению земельного контроля на территории муниципального образования. В законодательстве определены три субъекта, наделенные полномочиями по осуществлению общественного земельного контроля. Это органы территориального общественного самоуправления, общественные организации и граждане. Правовой статус каждого из названных субъектов регулируется отдельными правовыми актами, и, соответственно, вопросы взаимодействия с органами муниципального земельного контроля должны рассматриваться отдельно. Первым субъектом общественного земельного контроля являются органы территориального общественного самоуправления⁸.

Следующими субъектами общественного земельного контроля законодателем названы общественные организации (объединения) и граждане. Взаимодействие последних с органами местного самоуправ-

⁷ Методические рекомендации по порядку взаимодействия органа, осуществляющего муниципальный земельный контроль, и управления Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по субъекту Российской Федерации// Письмо Федерального агентства кадастра объектов недвижимости от 20.07.2005 г. № ММ/0644 «О взаимодействии органов государственного земельного контроля с органами муниципального земельного контроля».

⁸ Правовой статус названного субъекта определен в ст. 27 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 16.10.2012) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ления по вопросам земельного контроля должно строиться также на основе норм федерального законодательства и правовых актов органов местного самоуправления. Полагаем, что муниципальный и общественный земельный контроль необходимо рассматривать во взаимодействии и даже в совокупности. Научно-практическое обоснование необходимости соединения муниципального и общественного земельного контроля требует законодательной проработки, как на федеральном, так и на муниципальном уровне. Институт муниципального земельного контроля мы рассматриваем как часть системы муниципальных гарантий прав и свобод человека. Местное самоуправление, являясь формой и первичным уровнем осуществления власти, призвано обеспечивать гарантированные права и свободы человека и гражданина, так права и свободы реализуются, прежде всего, по месту жительства в муниципальных образованиях.

Конституционные основы использования земель, предусмотренные в ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, являются основой и муниципального земельного контроля, который осуществляется в соответствии с законодательством в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (акты представительных органов местного самоуправления по вопросам местного значения).

Контроль за использованием земель на территории муниципального образования вместе с рядом других отнесен к вопросам, где органам местного самоуправления предоставляется возможность создания своего собственного механизма их решения, исходя из выделенных им законодательством в соответствующих предметах ведения участков управления. Поэтому законодателем необоснованно включены вопросы осуществления муниципального земельного контроля в один пункт с такими вопросами местного значения городского округа, как утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд. Эти вопросы органы местного самоуправления решают совместно с государственными органами. Кроме того, перечисленный блок вопросов, как далее будет отражено, нуждается в земельном контроле, так как связан с основным видом использования земель городского

округа — застройкой территории. Однако этот вид использования территории земель муниципальных образований является не единственным, и поэтому, полагаем, муниципальный земельный контроль должен рассматриваться как отдельный вопрос местного значения. Кроме того, процессуально вопросы муниципального земельного контроля определяются нормами муниципального права (порядок осуществления), но содержание определено нормами земельного права (ст. 72 ЗК РФ), и это также дает основание рассматривать его как отдельный вопрос местного значения городского округа.

Решение такого вопроса местного значения, как создание собственного механизма муниципального земельного контроля и принятие соответствующего нормативного правового акта, необходимо начать с того, чтобы определить органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальный земельный контроль, и по возможности определить перечень тех вопросов местного значения, решение которых связано с использованием территории муниципальных образований.

В соответствии со ст. 72 ЗК РФ муниципальный земельный контроль осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. Данная формулировка позволяет сделать вывод, что в осуществление муниципального земельного контроля задействован не один орган местного самоуправления. Законодателем в качестве уполномоченных органов рассматривались функциональные и территориальные органы местной администрации, которые наделены собственными полномочиями, в том числе и по осуществлению муниципального земельного контроля. Задачи по осуществлению муниципального земельного контроля могут изменяться в силу различных причин, что может повлечь либо уменьшение, либо увеличение количества органов местного самоуправления, обязанных принять участие в их решении.

Мы предлагаем разделить на две группы все органы местного самоуправления или уполномоченные ими органы по осуществлению муниципального земельного контроля: органы общего контроля и органы специального контроля. В основе такого разделения учитывается следующее. В рамках административной реформы⁹ должны быть разграничены функции контроля и надзора от функции управления. При этом

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах»; Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»// СЗ РФ. 28.07.2003. N 30. Ст. 3046.

комитеты, отделы и управления администрации отраслевых (функциональных) территориальных органов местной администрации, выполняющие функции управления использованием земель, обязаны контролировать использование земель территории муниципальных образований в пределах полномочий органов местного самоуправления как органы общего муниципального контроля. Органы специального муниципального земельного контроля будут контролировать выполнение функций управления органами местного самоуправления. Это не обязывает к созданию дополнительного отдела и соответственно численности муниципальных служащих в случае отсутствия необходимости, так как эти обязанности могут выполняться временными комиссиями. Правовое обеспечение деятельности органов, осуществляющих общий муниципальный земельный контроль и специальный муниципальный контроль, осуществляется в соответствии с нормами федерального законодательства, законов субъектов федерации и муниципальных правовых актов, исходя из целей и задач муниципального земельного контроля по использованию территории муниципальных образований.

Система органов муниципального земельного контроля должна представлять конструктивно связанные элементы общего и специального муниципального земельного контроля, выполняемого функциональными и территориальными органами местного самоуправления во взаимодействии с органами территориального общественного самоуправления в соответствии с порядком, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Правовое обеспечение работы этих органов осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. Наряду с принятием основного нормативного правового акта для обеспечения муниципального земельного контроля вышеуказанная система будет работать с достаточной эффективностью, если все вопросы общего муниципального земельного контроля будут заложены в положениях функциональных, территориальных органов и органов территориального общественного самоуправления. Специальный муниципальный земельный контроль на альтернативной основе может выполняться как функциональным органом, действующим на постоянной основе, так и уполномоченным органом путем создания комиссии муниципального земельного контроля на основании утвержденного положения. В функциональных территориальных органах для конкретных лиц должны быть разработаны должностные инструкции, в соответствии с которыми они будут выполнять обязанности по осуществлению муниципального земельного контроля.

Таким образом, создание системы контроля за использованием земель муниципальными образованиями на основе закона может обеспечить поставленные государством задачи по обеспечению интересов населения муниципальных образований в области использования земель территорий, где оно проживает.