

Яковлев Илья Дмитриевич,
Магистрант кафедры земельного права и экологических экспертиз,
Юридический институт, ФГБОУ ВО Красноярский государственный
аграрный университет, Красноярск

О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ ВЫЯВЛЕНИЯ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА НАРУШЕНИЙ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация: В статье анализируется проблематика реализации правового порядка регулирования осуществления должностными лицами государственного земельного надзора, в частности, проблема отсутствия федерального закона, которым бы осуществлялось комплексное регулирование государственного земельного надзора.

Ключевые слова: земельный участок, государственный земельный надзор, Росприроднадзор, Россельхознадзор, Росреестр.

Одним из направлений деятельности должностных лиц, уполномоченных осуществлять государственный земельный надзор, является выявление нарушений земельного законодательства, вместе с тем, в настоящий момент в теории и практике встречаются некоторые правоприменительные проблемы, не способствующие реализации данной деятельности в полной мере.

Родовой по отношению ко всем, из нее вытекающим, является проблема отсутствия федерального закона, которым бы определен порядок правового регулирования государственного земельного надзора. В ответ на данный тезис можно возразить, что, в отличие от недавнего времени, на современном этапе, надзор регулируется рядом подзаконных нормативных актов. Однако, на наш взгляд в этом состоит основания проблема, поскольку, в настоящий момент, надзор в той или иной степени регулируется не только ст.71 ЗК РФ, федеральным законом от 26.12.2008 №294-ФЗ, правительственными актами, но и КоАП РФ, федеральными законами, которыми постоянно вносятся те или иные изменения в отдельные законодательные акты, не говоря об изменении порядка подзаконного нормативного регулирования надзора. Непоследовательность данного правового регулирования может быть разрешена лишь принятием соответствующего федерального закона.

Во-первых, проблема отсутствия административного регламента взаимодействия федеральных органов государственной власти, осуществляющих государственный земельный надзор. Как полагают некоторые исследователи, правовой порядок взаимодействия органов надзора в настоящий момент не урегулирован достаточно полно: «Такой регламент предлагается распространить на надзорную деятельность Россельхознадзора, Росреестра и Росприроднадзора при осуществлении ими проверок» [2, с. 163-168.].

Следует отнестись к данной инициативе скептически, поскольку в настоящий момент существует множество подзаконных нормативных актов, которые регулируют деятельность надзорных органов, куда более логичнее было бы предложить заключение соглашений между органами государственной власти, которыми бы и был определен правовой порядок их взаимодействия между собой.

Поиск истины в разграничении полномочий Россельхознадзора, Росреестра и Росприроднадзора О.А. Самончик предлагает искать с учетом различия в характере осуществляемого надзора: «Надзор за землями как объектами гражданских прав осуществляет Росреестр; надзор за землями как природным объектом и природным ресурсом, представляющий собой часть экологического контроля, – Росприроднадзор; за землями сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», – Россельхознадзор.» [3, с.13].

Обоснованно ученый сетует на то, что один и тот же объект охраны (земельный участок) приводит к дублированию функций органов, создает определенные трудности для



контролируемых субъектов: «В частности, надзорные органы проводят проверки по ежегодным планам, которые они разрабатывают независимо друг от друга в отношении подконтрольной им территории субъекта Российской Федерации (пп.7,8 Положения о государственном земельном надзоре). В результате в отношении земельного участка в один год может быть проведено несколько проверок разными органами.» [3, с.13].

Также, некоторые исследователи небезосновательно указывают на трудности в реализации полномочий Россельхознадзором и Росреестром при проведении внеплановых и плановых проверок применительно к случаям, когда объектом надзора является земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения [4, с.87].

На невозможность принятия подобного административного регламента, на наш взгляд, указывает неопределенность, сопряженная с отнесением государственного земельного надзора к государственному экологическому надзору, который подразделяется на федеральный и региональный, вместе с тем, государственный земельный надзор в настоящий момент осуществляется исключительно органами государственной власти (в т.ч. их территориальными органами).

Во-вторых, проблемной остается область взаимодействия с органами внутренних дел при установлении места регистрации субъектов правонарушений в целях составления процессуальных документов.

Не определен состав документов, которые может запросить орган государственного земельного надзора от органа муниципального контроля, в случае направления последним акта проверки с указанием информации о наличии признаков выявленного нарушения.

С учетом того, что порядок данного взаимодействия регулируется в рамках постановления Правительства РФ от 26.12.2014 г. №1515, уместно обратиться к нему. Вместе с тем, искомый перечень документов правительственный акт не содержит.

Однако, в силу отсутствия у должностных лиц подобных полномочий, процедура привлечения лица к ответственности растягивается.

В-третьих, согласно п.1 ч.1 ст.17 федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ, в случае выявления надзорным органом при проведении проверки нарушений земельного законодательства, оно обязано выдать (направить) правообладателю земельного участка предписание об устранении данных нарушений с указанием срока, однако, данная норма не предполагает срока, в течении которого надзорный орган с момента обнаружения факта нарушения земельного законодательства должен направить предписание.

В-четвертых, по мнению некоторых исследователей [1, с.53], распространенной проблемой, как осуществления надзора, в целом, так и той его части, которая сопряжена с выявлением должностными лицами, уполномоченными осуществлять надзор за соблюдением требований земельного законодательства, соответствующих нарушений (в т.ч. порождающие административно-правовую ответственность правообладателей земельных участков), является невозможность оперативного составления документации, закрепляющей выявленные нарушения, в силу отсутствия у органа муниципального контроля соответствующих полномочий, что могло бы повысить эффективность государственного земельного надзора. Особая потребность в делегировании полномочий надзорного органа присутствует в случаях, когда правообладатель не использует земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения по его целевому назначению в течении трех лет и более с момента первого выявления неиспользования земельного участка для ведения сельскохозяйственных работ.

В-пятых, по мнению отдельных ученых [1, с.53], надзор за соблюдением обязательных требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель необходимо закрепить за Россельхознадзором (в настоящий момент полномочие реализуется им лишь в случае земель сельскохозяйственного назначения).



Учитывая характер надзорной деятельности Россельхознадзора, данная инициатива, следующий из положения, регулирующего порядок осуществления им надзорной деятельности, вполне обоснована.

В-шестых, как указывают Л.П. Карпенко и И.С. Соколов, правоприменительные проблемы в рамках взаимодействия контрольно-надзорных органов возникают в связи с отсутствием исчерпывающего перечня документов, которые вправе запросить территориальный орган надзорного органа от органа муниципального контроля в случае направления последним акта проверки с описанием признаков выявленного нарушения [2, с.167]. В постановлении Правительства РФ от 24.11.2021 №2019 такой перечень не приводится.

В-седьмых, наряду с органами муниципального контроля, надзорные органы взаимодействуют с правоохранительными органами РФ и органами прокуратуры, поскольку последние являются одними из источников информирования надзорных органов о факте наличия нарушения требований земельного законодательства, в связи с чем, целесообразно было бы разработать как положение о взаимодействии Прокуратуры РФ и федеральных органов государственного земельного контроля (надзора) с приложением типового соглашения между региональными прокуратурами и территориальными управлениями Росреестра, Россельхознадзора и Росприроднадзора. В настоящий момент между Прокуратурой Красноярского края какого-либо соглашения с территориальным органом Красноярского края, осуществляющим федеральный государственный земельный надзор не заключено.

Таким образом, на текущий момент правовое регулирование порядка осуществления государственного земельного надзора (в т.ч. территориальными органами) является несовершенным, поскольку отсутствует федеральный закон, которым бы регулировался порядок осуществления государственного земельного надзора, по аналогии с федеральным законом от 31.07.2020 №248-ФЗ, необходимость принятия которого обусловлена отсутствием системности при регулировании данных правоотношений, наличием широкого перечня подзаконных нормативных актов, некоторые положения которых, также, отличаются несогласованностью.

Список литературы:

1. Воронин, Б.А. Правовое регулирование рационального использования и охраны земель в современной России: монография / Б.А. Воронин, В.В. Круглов, О.А. Рущицкая [и др.]. – Екатеринбург: Издательство Уральского ГАУ, 2021. – 152 с.
2. Карпенко, Л.П. Проблемы реализации полномочий органов государственного земельного надзора / Л.П. Карпенко, И.С. Соколов // Вестник Университета им.О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 1. – С. 163-168.
3. Самончик, О.А. Государственный земельный надзор: проблемы повышения эффективности / О.А. Самончик // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 6(174). – С. 12-17.
4. Чекменёв, В.Н. Государственный земельный контроль (надзор): проблемы разграничения полномочий надзорных органов / В.Н. Чекменёв // Аллея науки. – 2023. – Т. 1. – № 6(81).

