

Муниципальная служба: № 2 / правовые вопросы 2023

Зарегистрирован в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охраны культурного наследия. Рег. ПИ № ФС77-81008 от 30 апреля 2021 г. Журнал издается с 2007 г. Выходит 4 раза в год.

УЧРЕДИТЕЛЬ: ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА «ЮРИСТ»

Содержание

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Михеева Т.Н. Служба в органах местного самоуправления: современные тенденции и исторический опыт 2

Макаров О.В. Гражданская правосубъектность в системе местного самоуправления и муниципальной службы: природа, сущность, соотношения 6

ОПТИМИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Шугрина Е.С. Проблемы взаимодействия органов муниципального и государственного контроля (надзора) на примере контроля за землями, государственная собственность на которые не разграничена 9

Вербина О.Л. Изъятие земель, предоставленных муниципальными органами частным лицам: вечные вопросы — кто виноват? и что делать? 15

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Мигущенко О.Н. Единая система публичной власти и единая политика в области противодействия коррупции 20

Червинская А.П. Бикамеральный парламентаризм в Российской Федерации 25

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) **eLIBRARY.RU**
Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

Материалы журнала размещаются в электронной справочно-правовой системе «КонсультантПлюс»

Главный редактор:

Мигущенко О.Н., д.ю.н., доцент (Россия, г. Курск)

Редакционный совет:

Биекенов Н.А., доктор юридических наук, доцент (Республика Казахстан, г. Астана);

Бублик В.А., д.ю.н., профессор (Россия, г. Екатеринбург);

Бялкина Т.М., д.ю.н., доцент (Россия, г. Воронеж);

Керезбеков К.К., д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Кыргызской Республики (Кыргызская Республика, г. Бишкек);

Кропачев Н.М., член-корр. РАН, д.ю.н., профессор (Россия, г. Санкт-Петербург);

Михеева Т.Н., д.ю.н., профессор, заслуженный юрист РФ (Россия, г. Йошкар-Ола);

Москалькова Т.Н., д.ю.н., д.ф.н., профессор (Россия, г. Москва);

Нарутто С.В., д.ю.н., профессор (Россия, г. Москва);

Несмеянова С.Э., д.ю.н., профессор (Россия, г. Екатеринбург);

Попондопуло В.Ф., д.ю.н., профессор (Россия, г. Санкт-Петербург);

Сайфидинов А.А., к.ю.н. (Таджикистан, г. Душанбе);

Сальников В.П., д.ю.н., профессор (Россия, г. Санкт-Петербург);

Сафонов А.А., д.ю.н., профессор (Россия, г. Москва);

Степкин С.П., к.ю.н., доцент (Россия, г. Москва);

Чаннов С.Е., д.ю.н., профессор (Россия, г. Саратов);

Чечере А.М., профессор муниципального права юридического факультета университета Федерико II, г. Неаполь (Италия);

Шугрина Е.С., д.ю.н., профессор (Россия, г. Москва);

Ярков В.В., д.ю.н., профессор (Россия, г. Екатеринбург)

Редакционная коллегия:

Вербина О.Л., к.и.н., доцент (Россия, г. Курск);

Маслакова Е.А., к.ю.н., доцент (Россия, г. Орел)

Главный редактор ИГ «Юрист»:

Гриб В.В., акад. РАО, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., профессор

Заместители главного редактора ИГ «Юрист»:

Бабкин А.И., Белых В.С., Ренов Э.Н.,

Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

Научное редактирование и корректура:

Швечкова О.А., к.ю.н.

Адрес редакции / издательства:

115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7

Тел.: (495) 953-91-08

E-mail: avtor@lawinfo.ru

www.lawinfo.ru

Центр редакционной подписки:

Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный)

Подписные индексы:

Почта России. Электронный каталог — П1717;

Агентство «Урал-Пресс» — 91896.

Номер подписан в печать: 12.05.2023.

Дата выхода в свет: 25.05.2023.

Тираж 1000 экз.

Цена свободная.

Отпечатано в ООО «Национальная полиграфическая группа».

248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2

Тел.: (4842) 70-03-37

DOI: 10.18572/2072-4314-2023-2-9-15

Проблемы взаимодействия органов муниципального и государственного контроля (надзора) на примере контроля за землями, государственная собственность на которые не разграничена

Шугрина Екатерина Сергеевна,

профессор кафедры конституционного права
Санкт-Петербургского государственного университета,
научный руководитель базовой кафедры муниципального права и урбанистики
Югорского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор
eshugrina@yandex.ru

В статье исследуются отдельные проблемы муниципального контроля и административной практики на примере взаимодействия органов муниципального и государственного контроля в рамках земельного контроля за землями и земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. На конкретных примерах показывается, что по материалам, содержащим сведения о нарушениях, выявленных в рамках муниципального контроля, и переданным в органы государственного земельного надзора, зачастую выносятся отказные решения. Данные решения не всегда обусловлены качеством представленных материалов и обжалуются органами муниципального контроля. Судебная практика обжалования решений органов государственного надзора органами местного самоуправления складывается довольно противоречиво и не всегда в пользу органов местного самоуправления. Последнее означает, что органы местного самоуправления лишаются права на судебную защиту общественных интересов жителей муниципального образования.

Ключевые слова: муниципальный контроль, земельный контроль, государственный контроль, неразграниченные земли, распоряжение земельным участком.

Поводом же для написания данной статьи послужили реальные обстоятельства, сложившиеся в городе Сыктывкаре (Республика Коми) несколько лет назад. Органы местного самоуправления города Сыктывкар в рамках муниципального земельного контроля выявили ряд нарушений и передали акты проверок и иные материалы в Управление Росреестра по Республике Коми, которое в большинстве случаев отказалось принимать решения о возбуждении дел об административных правонарушениях. Местной администрации было отказано в праве на обжалование данных отказов, поскольку она не является стороной в деле или потерпевшей.

Эта ситуация имела место «накануне» объявления моратория на проведение проверок, поэтому приводимая судебная практика касается более ранних периодов, когда имело место «полноценное» осуществление контроля. Мораторий был введен в 2020 г. в связи с пандемией¹, позже в связи с СВО².

¹ Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438 (ред. от 14.09.2020) «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

1. Деятельность органов местного самоуправления по осуществлению муниципального земельного контроля в городских округах упоминается в п. 26 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), посвященной вопросам местного значения. Данные положения конкретизируются в Земельном кодексе РФ (ст. 72 и др.).

Органы местного самоуправления, осуществляя деятельность по муниципальному земельному контролю, выполняют публично-правовую функцию, выступая в защиту общественных интересов неопределенного круга лиц, связанных с соблюдением обязательных требований по использованию земель.

телей»; Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2020 г. № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 (ред. от 29.12.2022) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

В ч. 2 ст. 72 Земельного кодекса РФ прямо говорится, что предметом муниципального земельного контроля является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований земельного законодательства в отношении объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность.

Эта функция выполняется органом местного самоуправления как органом власти в пределах его полномочий в соответствии с процедурами, установленными в действующем законодательстве. Причем земельные участки могут находиться как в муниципальной, так и в иной собственности; в этом случае местная администрация может выполнять контрольные функции, выступая от имени собственника в рамках гражданско-правовых отношений.

Иными словами, в зависимости от конкретной ситуации, конкретных правоотношений местная администрация может выступать как публично-правовое образование или как хозяйствующий субъект.

На важность отграничения этих статусов Минэкономразвития России обращало внимание еще в 2010 г. Так, в Письме от 13 декабря 2010 г. № Д23-5061³ говорится, что реализация функции муниципального земельного контроля не должна пониматься как реализация прав муниципального образования как собственника земельных участков, поскольку осуществление функции по муниципальному земельному контролю является функцией публично-правового образования. Одновременно муниципальное образование, являясь собственником или распорядителем соответствующих земельных участков, может выступать на рынке как хозяйствующий субъект и, соответственно, вступать в гражданско-правовые отношения (например, при заключении договоров купли-продажи или аренды земельных участков).

Анализ правоприменительной практики показывает, что суды видят эти различия⁴, однако не всегда учитывают⁵.

2. Как правило, органы муниципального контроля в случае выявления нарушений земельного законодательства составляют акт проверки и передают материалы в органы государственного земель-

ного надзора для принятия мер воздействия. В ряде субъектов РФ муниципальные инспектора обладают правом составления протоколов об административных правонарушениях.

Территориальные органы государственного земельного надзора обязаны в пределах своей компетенции рассмотреть данные материалы, принять решение о возбуждении дела об административном правонарушении либо об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении и направить копию принятого решения в орган муниципального земельного контроля (п. 11–13 Постановления Правительства РФ от 24 ноября 2021 г. № 2019 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный земельный контроль (надзор), с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»).

Таким образом получается, что органы муниципального земельного контроля создают повод для возбуждения дела об административном правонарушении. Дела возбуждаются органами государственного земельного надзора. Применение мер административной ответственности за нарушение земельного законодательства предусмотрено в КоАП РФ, в том числе в ст. 7.1 («Самовольное занятие земельного участка») и ст. 8.8 («Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению»).

При этом очевидно, что позиция органа муниципального контроля, фиксирующего нарушение, может не совпадать с позицией органа государственного земельного надзора, решающего вопрос о возбуждении дела об административных правонарушениях. Данная ситуация может быть квалифицирована как спор о праве. Очевидно, что если есть спор о праве, то он должен рассматриваться в суде. Иное означает умаление деятельности органов муниципального контроля, создание препятствий в осуществлении деятельности по решению вопросов местного значения, защите интересов муниципального образования.

Статистические данные подтверждают это. Так, в 2019 г. органы муниципального земельного контроля города Сыктывкар направили в орган государственного земельного надзора материалы по 12 проверкам. Рассмотрев полученные документы, Управление Росреестра по Республике Коми вынесло 8 отказных решений. В одном случае, по его мнению, нет состава административного правонарушения, в 7 — события административного правонарушения. Все отказы были обжалованы местной адми-

³ СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Решение Арбитражного суда Приморского края от 24 сентября 2014 г. по делу № А51-16979/2014; Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 27 ноября 2014 г. № 05АП-13741/2014; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 9 февраля 2015 г. № Ф03-6229/2014; Определение Верховного Суда РФ от 10 апреля 2015 г. № 303-КГ15-2303 по делу № А51-16979/2014. URL: <https://kad.arbitr.ru/>

⁵ См., например: Решение Верховного суда Республики Коми от 9 октября 2019 г. по делу № 21-691/2019(12-1524/2019); Определение Верховного суда Республики Коми от 9 октября 2019 г. по делу № 21-719/2019, 12-1448/2019 // Архив Верховного суда Республики Коми.

нистрацией в суде (по информации, содержащейся в Письме от 29 ноября 2019 г. № 01/1-22/149).

Экспресс-опрос представителей органов муниципального контроля показывает, что подобная ситуация характерна и для иных территорий. Например, в Омске в 2019 г. в Росреестр было направлено 127 материалов; получено 64 отказа в возбуждении дела об административном правонарушении. В Ханты-Мансийске в 2019 г. из 43 материалов, направленных в Росреестр, в 15 случаях отказано в привлечении к административной ответственности. В Калининграде в 2019 г. в Росреестр было направлено 109 материалов, в 40 случаях дело прекращено производством. В Нижнем Новгороде в 2019 г. отказные решения Росреестр принял в 38 случаях из 103. Но есть и иные ситуации. Так, в Рыбинске в 2019 г. по всем 42 материалам, которые направили органы местного самоуправления, Росреестром приняты решения о привлечении к административной ответственности.

Данные цифры не говорят о том, что акты проверок, составленные органами муниципального земельного контроля, являются повально некачественными, поэтому органы государственного земельного надзора принимают по ним отказные решения. Вышесказанное означает, что довольно часто органы муниципального контроля и государственного надзора занимают разные позиции. Поэтому органы муниципального земельного контроля используют разные варианты донесения своей позиции до органов Росреестра. Отстаивая свою позицию, органы местного самоуправления обращаются в суд или в прокуратуру. Для них муниципальный контроль — один из инструментов развития территории.

Согласно ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ, постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицами, указанными в ст. 25.1–25.5.1 кодекса. КоАП РФ не предоставляет такой возможности тому, кто выявил и зафиксировал нарушение, но в качестве возможного субъекта обжалования называется потерпевший.

Анализ правоприменительной практики показывает высокую степень ее разнообразия.

Во-первых, есть дела, в которых местная администрация признается потерпевшим, но при этом не уточняется, в чем проявляется причиненный вред. Например, судом признается право местной администрации обращаться в суд в случае бездействия органа государственного земельного контроля (отсутствие ответа на полученные материалы проверки и сведения о выявленном нарушении земельного законодательства). В качестве примера можно привести Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20 марта 2020 г. № Ф04-7857/2020 по делу № А81-7786/2019.

Есть примеры того, что местная администрация признается потерпевшим, поскольку ее нельзя

лишить права на обжалование. Иными словами, надлежащей стороной, обладающей правом на обжалование, признается местная администрация как публично-правовое образование, выполняющее публично-правовые функции. Так, Решением Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 ноября 2016 г. по делу № А81-5688/2016 местная администрация фактически признана потерпевшим по делу об обжаловании отказа Управлением Росреестра по ЯНАО в возбуждении дела об административном правонарушении. Постановлением Восьмого арбитражного апелляционного суда от 14 февраля 2017 г. № 08АП-16280/2016 данное решение оставлено без изменения. Оставляя это решение в силе, суд отметил, что в рассматриваемом случае Управление не является участником производства по делу об административном правонарушении и не поименовано в круге лиц, указанных в ст. 25.1–25.5.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях, однако орган муниципального земельного контроля как уполномоченный орган, проводивший в отношении Организации плановую выездную проверку соблюдения норм земельного законодательства и установивший при этом признаки административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях, не может быть лишен права на обжалование определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. Постановлением Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 29 мая 2017 г. № Ф04-1593/2017 данное решение оставлено без изменения.

В Постановлении Пятого арбитражного апелляционного суда от 24 марта 2016 г. № 05АП-1245/2016 указывается на несогласие коллегии с выводом суда первой инстанции о том, что местная администрация не является лицом, имеющим право на обжалование спорного определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, поскольку копия акта проверки для решения вопроса о привлечении Общества к административной ответственности направлена в орган государственного земельного надзора по результатам осуществления муниципального земельного контроля в соответствии с ч. 5 ст. 72 Земельного кодекса РФ. Отказ в привлечении Общества к административной ответственности нарушает права контрольного органа как уполномоченного органа по обеспечению соблюдения требований земельного законодательства по использованию земель на территории города Владивостока. Постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 5 июля 2016 г. № Ф03-3019/2016 данное решение оставлено без изменения.

Во-вторых, есть примеры того, что местная администрация признается потерпевшим, когда муниципальный земельный контроль осуществлялся

в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности (фактически происходит совпадение частноправового и публично-правового статуса местной администрации). Например, решение Арбитражного суда Ульяновской области от 5 июля 2016 г. по делу № А72-5465/2016. Оставлено без изменения Постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 6 октября 2016 г. № 11АП-10815/2016, Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 20 декабря 2016 г. № Ф06-15879/2016, Определением Верховного Суда РФ от 27 апреля 2017 г. № 306-АД17-3320 отозвано в передаче дела № А72-5465/2016.

В-третьих, суды указывают на то, что обращаться в суд надо в рамках иной процедуры, руководствоваться не соответствующей статьей КоАП, но главой 22 КАС РФ. В этом случае вопрос об администрации, как о стороне, намеревающейся обжаловать решение государственного органа, решается совершенно иначе. Например, в Апелляционном определении Свердловского областного суда от 10 мая 2018 г. по делу № 33а-8201/2018 говорится, что администрация не являлась участником производства по делу об административном правонарушении, представление не может быть проверено на предмет законности в порядке главы 30 Кодекса РФ об административных правонарушениях и подлежит рассмотрению и разрешению в порядке главы 22 Кодекса административного судопроизводства РФ. При таких обстоятельствах судебная коллегия приходит к выводу, что у суда отсутствовали основания для прекращения производства по делу. Вывод суда первой инстанции о том, что разрешаемый спор следует рассматривать в порядке, предусмотренном Кодексом РФ об административных правонарушениях, основан на неверном применении норм действующего законодательства.

Однако и эта позиция не является устоявшейся. Так, в решении Арбитражного суда Приморского края от 25 января 2016 г. по делу № А51-20594/2015 содержится прямо противоположная позиция о том, что следует применять порядок обжалования, предусмотренный в ст. 30.1 КоАП РФ. Постановлением Пятого арбитражного апелляционного суда от 24 марта 2016 г. № 05АП-1245/2016 данное решение отменено. По мнению Суда, спор подлежит рассмотрению в арбитражном суде в порядке главы 25 АПК РФ.

В-четвертых, суды указывают на то, что местная администрация не входит в перечень лиц, имеющих право обжалования постановления по делу об административном правонарушении⁶.

Так, в Решении Верховного суда Республики Коми от 9 октября 2019 г. по делу № 21-691/2019 (12-1524/2019) говорится, что местная администрация не является собственником земельного участка, следовательно, не может быть признана и потерпевшим (речь шла об осуществлении земельного контроля в отношении земель, собственность на которые не разграничена). Фактически произошло смешение функций органа местного самоуправления как органа публичной власти, осуществляющего публичные функции, выступающего в защиту общественных интересов при осуществлении деятельности, направленной на соблюдение норм земельного законодательства, и функций собственника, который осуществляет контроль за своей собственностью.

При этом анализ Определения Верховного суда Республики Коми от 9 октября 2019 г. по делу № 21-719/2019, 12-1448/2019 показывает, что суд понимает наличие разных статусов у местной администрации, но почему-то отдает предпочтение одному статусу в ущерб другому: «...в данном случае администрация муниципального образования городской округ «Сыктывкар» выступала в качестве органа муниципального земельного контроля, суд пришел к обоснованному выводу о том, что администрация Сыктывкара в силу требований статьи 30.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях не наделена правом обжалования вынесенного акта должностного лица, учитывая, что при исполнении возложенных функций администрация одновременно не могла осуществлять реализацию прав собственника на спорное имущество — земельный участок, государственная собственность на который не разграничена».

Приведенные полярные позиции, содержащиеся в материалах судебной практики, показывают, что имеющиеся нормы не отвечают признаку четкости, ясности, определенности. А это по давно сформированной и устоявшейся позиции Конституционного Суда РФ является нарушением конституционно установленного принципа равенства.

Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 января 2019 г. № 6-П говорится, что из ст. 1 (ч. 1), 6 (ч. 2), 17 (ч. 3) и 19 (ч. 1 и 2) Конституции РФ и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда РФ следует, что принцип юридического равенства диктует необходимость формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласован-

суда Республики Коми; Решение Арбитражного суда Приморского края от 25 января 2016 г. по делу № А51-20594/2015. URL: <https://kad.arbitr.ru/>; Определение судьи Новгородского районного суда Новгородской области от 19 ноября 2019 г. по делу № 12-1162/2019 // Архив Новгородского районного суда Новгородской области; Определение Ковровского городского суда Владимирской области от 26 мая 2016 г. по делу № 12-85/2016 // Архив Ковровского городского суда Владимирской области.

⁶ Решение Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 24 сентября 2019 г. по делу № 12-1520/2019; Определение Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 2 сентября 2019 г. по делу № 12-1446/2019; Определение Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 2 сентября 2019 г. по делу № 12-1448/2019 // Архив Сыктывкарского городского

ности в системе действующего правового регулирования, поскольку юридическое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы. Законоположения, по своему содержанию или по форме не отвечающие указанным критериям, порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного толкования и произвольного применения и тем самым ведут к нарушению закрепленных ст. 45 и 46 (ч. 1 и 2) Конституции РФ гарантий государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан (постановления от 20 апреля 2009 г. № 7-П, от 6 декабря 2011 г. № 27-П, от 29 июня 2012 г. № 16-П, от 14 мая 2013 г. № 9-П и др.).

Анализируя многообразие судебной практики, эксперты обращают внимание на то, что земельные правонарушения с учетом своей правовой специфики, совмещающей режим охраны права собственности на землю и охрану земли как природного объекта, урегулированы главой 7 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны собственности» и главой 8 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»⁷. Особенности земельных правонарушений не должны приводить к умалению прав и обязанностей органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность по решению вопросов местного значения, в том числе при осуществлении муниципального земельного контроля.

3. В соответствии с ч. 1 ст. 25.2 КоАП РФ потерпевшим является физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред.

Вышеприведенные решения судов Республики Коми касаются ситуаций, когда земельный контроль осуществлялся в отношении земель, государственная собственность на которые не разграничена. И именно это обстоятельство, по мнению суда, свидетельствует об отсутствии ущерба у местной администрации и, как следствие, статуса потерпевшего.

По данным федерального статистического наблюдения, на 1 января 2019 г. в установленном порядке объемы работ по разграничению земель государственной собственности на землях населенных пунктов выполнены лишь на 13,6%. Доля разграниченных земельных участков в Российской Федерации составила более 65% от общей площади земель, подлежащих разграничению⁸.

⁷ Пешин Н.Л. Особенности муниципального публично-властного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 55–62.

⁸ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 году. М.: Росреестр, 2019. С. 49.

Получается, что формально данные земельные участки действительно находятся в государственной собственности, но у государства нет к ним интереса, оно не предпринимает активных усилий по их разграничению и установлению реального собственника. Более того, государство фактически самоустранилось, передав значительные собственные полномочия органам местного самоуправления.

Согласно п. 2 ст. 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа.

Пунктом 4 ст. 3.3 этого же закона установлено, что орган местного самоуправления, уполномоченный на предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, является органом, уполномоченным на заключение в отношении таких земельных участков договора мены, соглашения об установлении сервитута, соглашения о перераспределении земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на принятие решений о перераспределении земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и на выдачу разрешения на использование земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в соответствии с Земельным кодексом РФ.

Более того, в кассационном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2020 г. № 53-КА19-14 (Красноярский край) говорится, что именно органы местного самоуправления несут ответственность за надлежащее содержание неразграниченных земель.

Получается, что именно органы местного самоуправления реально заинтересованы в использовании данных земельных участков. Подобный вывод вытекает и из норм Бюджетного кодекса РФ. Согласно ст. 62 Бюджетного кодекса РФ, доходы от использования неразграниченных земель поступают в бюджет городского округа. В названной статье предусматривается, что в бюджеты городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают:

— доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков — по нормативу 100%;

— доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, — по нормативу 100%;

— плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, — по нормативу 100%;

— плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов РФ, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, — по нормативу не менее 50%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное.

Более того, в местный бюджет зачисляется 100% земельного налога (ст. 61.2 Бюджетного кодекса РФ), и суммы штрафов, установленных КоАП РФ за административные правонарушения, выявленные должностными лицами органов муниципального контроля, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований, за счет средств бюджетов которых осуществляется финансовое обеспечение деятельности указанных органов, по нормативу 100% (ч. 5 ст. 46 Бюджетного кодекса РФ).

Средства местного бюджета, равно как и имущество, находящееся в муниципальной собственности, составляют экономическую основу местного самоуправления (ч. 1 ст. 49 Федерального закона № 131-ФЗ).

Иными словами, наличие прямого ущерба в виде недополученных доходов местным бюджетом, т.е. муниципальным образованием, от имени которого в его интересах выступают соответствующие органы местного самоуправления (ст. 125, 215 Гражданского кодекса РФ).

4. Право на судебную защиту гарантировано ст. 46 Конституции РФ. Нормы Конституции РФ имеют высшую юридическую силу и прямое действие. В ч. 1 ст. 46 говорится, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Термин «каждый» означает, что это право принадлежит не только физическим, но и юридическим лицам, группам граждан — максимально широкому кругу субъектов права, к кото-

рым относятся и органы местного самоуправления. Более того, реализация данного права не зависит от наличия или отсутствия соответствующих оговорок или указаний в законодательных или подзаконных актах — право на судебную защиту уже предусмотрено в Конституции РФ.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П говорится, что, будучи универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционное право на судебную защиту выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод, в том числе права на местное самоуправление (ст. 133 Конституции РФ). Из этого же исходит ратифицированная Российской Федерацией Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г., в соответствии с которой органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления (ст. 11).

Анализ решений Конституционного Суда РФ показывает, что право на судебную защиту является комплексным правом, представляющим собой, в частности, совокупность таких прав, как право на обращение в суд (кто может обращаться); право на рассмотрение дела судом в пределах его подсудности, подведомственности (право на рассмотрение дела компетентным судом); право на рассмотрение дела законно сформированным судом; право на обеспечение реальной состязательности сторон; право на рассмотрение дела в разумные сроки; право на своевременное получение текста судебного решения; право на обжалование принятого решения; право на исполнение принятого решения⁹.

Таким образом, правоприменительная практика, основанная на ограничительном толковании норм законодательства об административных правонарушениях в части отсутствия у органов местного самоуправления права на обращение в суд с жалобой на отказное решение территориальных органов Росреестра РФ, не соответствует нормам Конституции РФ и приводит к умалению права на осуществление местного самоуправления, что само по себе не соответствует Конституции РФ (ст. 43, 55, 133).

Один из принципов права — «неотвратимость наказания»; должна быть цельность конструкции «выявление нарушения, пресечение, применение санкций, восстановление». На практике получается, что результаты работы органов муниципального земельного контроля — не более чем повод, кото-

⁹ Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Независимость суда как гарантия местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 167–172.

рый то ли сработает, то ли нет. В результате органы местного самоуправления оказываются в довольно странной ситуации: машина муниципального контроля полностью раскручивается, бюджетные средства израсходованы, а результаты работы не востребованы. Частично в этом есть доля вины органов местного самоуправления, но и во многом органов государственной власти. Возникает вопрос об эффективности такого взаимодействия. Актуальность последнего возрастает, учитывая, что органы

местного самоуправления и органы государственной власти являются элементами единой системы публичной власти. Очевидно, что органы местного самоуправления, выполняющие публично-правовые функции, связанные с муниципальным контролем, имеют право отстаивать свою позицию, защищая ее и в суде. В данном случае отстаивание позиции — это не прихоть конкретного органа, но выполнение им публично-правовой функции по защите общественного интереса.

Литература

1. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 году / ответственные за подготовку доклада О.А. Гагагова, А.Г. Архипов, П.А. Пименов [и др.]. Москва : Росреестр, 2019. 198 с.
 2. Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели / под редакцией Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. Москва, 2019. 300 с.
 3. Пешин Н.Л. Особенности муниципального публично-властного контроля / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 55–62.
 4. Шугрина Е.С. Независимость суда как гарантия местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 167–172.
-

Municipal service: legal issues

№ 2 / 2023

Registered at the Federal service for the Monitoring of Compliance with the Legislation in the Sphere of Mass Communications and Protection of Cultural Heritage. Reg. PI No FC77-81008 of April 30, 2021. Published since 2007. 4 issues a year.

FOUNDER: JURIST PUBLISHING GROUP

CONTENTS

CURRENT PROBLEMS OF MUNICIPAL SERVICE

Tatyana N. Mikheeva. Service in Local Self-Government Authorities: Modern Tendencies and Historical Experience 2

Oleg V. Makarov. Civil Capacity in the System of Local Self-Government and Municipal Service: The Nature, Essence, Correlations 6

OPTIMIZATION OF ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OFFICIALS AND AUTHORITIES IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS

Ekaterina S. Shugrina. Problems of Cooperation between Municipal and State Control (Supervision) Authorities on the Example of Control over Lands Falling within the Category of Non-Delineated State Property 9

Oksana L. Verbina. Seizure of Lands Provided to Individuals by Municipal Authorities: The Eternal Questions of Whom to Blame and What to Do 15

IMPROVEMENT OF THE UNIFIED GOVERNMENT SYSTEM

Oleg N. Miguschenko. The Unified Government System and the Unified Corruption Combating Policy 20

Aleksandra P. Chervinskaya. Bicameral Parliamentarism in the Russian Federation 25

Editor in Chief:

Miguschenko O.N., LL.D., Associate Professor (Russia, Kursk)

Editorial Board:

Biekenov N.A., LL.D., Associate Professor (Republic of Kazakhstan, Astana);

Bublik V.A., LL.D., Professor (Russia, Yekaterinburg);

Byalkina T.M., LL.D., Associate Professor (Russia, Voronezh);

Kerezbekov K.K., LL.D., Professor, Honored Lawyer of the Kyrgyz Republic (Kyrgyz Republic, Bishkek);

Kropachev N.M., corresponding member of the RAS, LL.D., Professor (Russia, St. Petersburg);

Mikheeva T.N., LL.D., Professor, Honored Lawyer of the RF (Russia, Yoshkar-Ola);

Moskal'kova T.N., LL.D., Doctor of Philosophy, Professor (Russia, Moscow);

Nesmeyanova S.E., LL.D., Professor (Russia, Yekaterinburg);

Popondopulo V.F., LL.D., Professor (Russia, St. Petersburg);

Saifiddinov A.A., PhD (Law), Director of the Public Organization 'Eurasia Foundation of Central Asia — Tajikistan' — Tajikistan (Tajikistan, Dushanbe);

Sal'nikov V.P., LL.D., Professor (Russia, St. Petersburg);

Safonov A.A., LL.D., Professor (Russia, Moscow);

Stepkin S.P., PhD (Law), Associate Professor (Russia, Moscow);

Channov S.E., LL.D., Professor (Russia, Saratov);

Chechere A.M., Professor of municipal law of the law faculty, University of Naples (Italy);

Shugrina E.S., LL.D., Professor (Russia, Moscow);

Yarkov V.V., LL.D., Professor (Russia, Yekaterinburg)

Editorial Staff of Municipal service: legal issues journal:

Verbina O.L., PhD in Historical Sciences, Associate Professor (Russia, Kursk);

Maslakova E.A., PhD (Law), Associate Professor (Russia, Orel)

Editor in Chief of Jurist Publishing Group:

Grib V.V., academician of the RAE, Honored Lawyer of the RF, LL.D., Professor

Deputy Editors in Chief of Jurist Publishing Group:

Babkin A.I., Bely'kh V.S., Renov E'.N.,

Platonova O.F., Truntsevskij Yu.V.

Scientific editing and proofreading:

Shvechkova O.A., PhD (Law)

Authors shall not pay for publication of their articles.

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb., Moscow, 115035.

Tel.: (495) 953-91-08

E-mail: avtor@lawinfo.ru

www.lawinfo.ru

Editorial Subscription Centre:

Tel.: (495) 617-18-88 (multichannel)

Subscription in Russia:

Post of Russia. Digital Catalogue — П1717;

Ural-Press Agency — 91896.

Passed for printing: 12.05.2023.

Date of publication: 25.05.2023.

Circulation 1000 copies.

Free market price.

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031.

Tel.: (4842) 70-03-37

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry under the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for publication of basic results of PhD and doctoral theses.

Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index **eLIBRARY.RU**

Authors shall not pay for publication of their articles.

Complete or partial reproduction of materials without written permission of authors of the articles or the editorial office shall be prosecuted in accordance with law.

Materials are available in the electronic directory of the magazine and the ConsultantPlus reference legal system.

Problems of Cooperation between Municipal and State Control (Supervision) Authorities on the Example of Control over Lands Falling within the Category of Non-Delineated State Property

Ekaterina S. Shugrina, Professor of the Department of Constitutional Law of the Saint Petersburg State University, Head for Research of the Basic Department of Municipal Law and Urban Studies of the Yugra State University, LL.D., Professor

The article studies separate problems of municipal control and administrative practice on the example of cooperation between municipal and state control authorities within the framework of land control over lands and land plots falling within the category of non-delineated state property. The author gives examples to show that materials containing data on violations identified in the course of municipal control and submitted to state land supervision authorities are often dismissed. Such resolutions are not always based on the quality of submitted materials and are appealed against by municipal control authorities. The judicial practice of appeal against resolutions of state supervision authorities by local self-government authorities is rather contradictory and not always in favor of local self-government authorities. The latter means that local self-government authorities are deprived of the right to judicial protection of public interests of residents of a municipal structure.

Keywords: municipal control, land control, state control, non-delineated lands, disposal of a land plot.