

Дело № 3а – 607/2016

РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

31 августа 2016 года

город Ростов-на-Дону

Ростовский областной суд в составе председательствующего судьи Чайка Е.А., при секретаре Найденовой З.В., с участием прокурора Золотых В.В., представителей Правительства Ростовской области Вдовенко П.А., Олейникова В.И., рассмотрев в открытом судебном заседании в помещении Ростовского областного суда административное дело по административному исковому заявлению первого заместителя прокурора Ростовской области о признании недействующим пункта 11.1 Порядка осуществления муниципального земельного контроля, утверждённого постановлением Правительства Ростовской области от 12 февраля 2015 года № 86 (в редакции постановления Правительства Ростовской области от 18 сентября 2015 года № 593),

УСТАНОВИЛ:

Первый заместитель прокурора Ростовской области обратился в суд в интересах неопределённого круга лиц с административным исковым заявлением о признании недействующим пункта 11.1 Порядка осуществления муниципального земельного контроля, утверждённого постановлением Правительства Ростовской области от 12 февраля 2015 года № 86 (в редакции постановления Правительства Ростовской области от 18 сентября 2015 года № 593).

В обоснование заявленных требований прокурор указал, что Постановлением Правительства Ростовской области от 18 сентября 2015 года № 593 в приложение к постановлению Правительства Ростовской области от 12 февраля 2015 года № 86 «Об утверждении Порядка осуществления муниципального земельного контроля» внесено изменение, в соответствии с которым оно дополнено пунктом 11.1, устанавливающим, что дополнительными основаниями для проведения внеплановой проверки являются:

выявление должностными лицами органа местного самоуправления, осуществляющего муниципальный земельный контроль, по итогам проведения плановых (рейдовых) осмотров, обследований земельных участков признаков нарушений требований федерального и областного законодательства, за которые федеральным и областным законодательством предусмотрена административная и иная ответственность;

поступление в орган местного самоуправления, осуществляющий муниципальный земельный контроль, обращений и заявлений юридических

лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления о нарушениях имущественных прав Российской Федерации, Ростовской области, муниципальных образований, юридических лиц, граждан.

Указанное постановление опубликовано на официальном портале правовой информации Ростовской области <http://pravo.donland.ru> 22 сентября 2015 года.

По мнению прокурора, пункт 11.1 Порядка осуществления муниципального земельного контроля противоречит положениям пункта 31 части 4 статьи 1, части 2 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», пункту 2 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации и пункту 10.3 статьи 4 Областного закона Ростовской области от 22 июля 2003 года № 19-ЗС «О регулировании земельных отношений в Ростовской области», а установленные этим пунктом дополнительные основания проведения внеплановой проверки приняты с нарушением компетенции, влекут привлечение должностных лиц органа муниципального земельного контроля, проводивших проверку, к административной ответственности и свидетельствуют о грубом нарушении прав неопределённого круга юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые подвергаются бесосновательным проверкам, и об излишней административной нагрузке на бизнес.

В судебном заседании старший прокурор отдела прокуратуры Ростовской области Золотых В.В. доводы и требования, изложенные в заявлении, поддержал.

Представитель Правительства Ростовской области Вдовенко П.А., действующая на основании доверенности от 13 мая 2016 года № 4/637, представила письменный отзыв на заявленные требования, против удовлетворения административного искового заявления возражала, ссылаясь на то, что оспариваемый в части нормативный правовой акт принят в пределах полномочий органа власти субъекта Российской Федерации, в установленном законом порядке, официально опубликован, по своему содержанию соответствует статье 72 Земельного кодекса Российской Федерации, предоставляющей субъектам Российской Федерации право определять особенности осуществления муниципального земельного контроля с учётом региональных особенностей, и направлен на обеспечение эффективности осуществления контрольных мероприятий и оперативное пресечение нарушений в сфере земельных правоотношений.

Выслушав лиц, участвующих в деле, исследовав письменные доказательства, суд приходит к следующим выводам.

Часть 3 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации наделяет прокурора, полагающего, что принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает права, свободы и законные интересы граждан, правом, в пределах своей компетенции, обратиться в суд с административным иском с заявлением о

признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта Российской Федерации или местным референдумом, не действующим полностью или в части.

В поданном первым заместителем прокурора Ростовской области административном исковом заявлении оспаривается пункт 11.1 Порядка осуществления муниципального земельного контроля, утверждённого Постановлением Правительства Ростовской области от 12 февраля 2015 года № 86 в редакции постановления Правительства Ростовской области от 18 сентября 2015 года № 593.

Проверяя порядок принятия оспариваемого в части нормативного правового акта, суд приходит к следующему.

В соответствии со статьёй 27 Областного закона Ростовской области от 29 мая 1996 года № 19-ЗС «Устав Ростовской области» система органов государственной власти в Ростовской области строится в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и на основе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Исполнительная власть в Ростовской области осуществляется через систему органов исполнительной власти во главе с Правительством Ростовской области под руководством Губернатора Ростовской области.

Согласно частям 1, 2 статьи 52 Устава Ростовской области высшим должностным лицом Ростовской области является Губернатор Ростовской области. Правительство Ростовской области является высшим органом исполнительной власти Ростовской области.

В силу части 1 статьи 61 указанного Областного закона Ростовской области Правительство Ростовской области в пределах своих полномочий принимает постановления и распоряжения. Правовые акты, имеющие нормативный характер, принимаются в виде постановлений Правительства Ростовской области.

Из статьи 1 Областного закона Ростовской области от 29 декабря 2003 года № 85-ЗС «О порядке опубликования и вступления в силу Устава Ростовской области, Областных законов, постановлений Законодательного Собрания Ростовской области, правовых актов Губернатора Ростовской области и органов исполнительной власти Ростовской области» следует, что Устав Ростовской области, Областные законы и затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина постановления Законодательного Собрания Ростовской области, носящие нормативный характер, нормативные правовые акты Губернатора Ростовской области и органов исполнительной власти Ростовской области подлежат официальному опубликованию (часть 1). Нормативные правовые акты, указанные в части 1 настоящей статьи, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (часть 2).

Датой издания (принятия) правового акта органа исполнительной власти Ростовской области считается день подписания (утверждения) его руководителем органа исполнительной власти, издавшего (принявшего) правовой акт (часть 3 статьи 2 указанного Областного закона).

Согласно части 1 статьи 4 Областного закона Ростовской области от 29 декабря 2003 года № 85-ЗС официальным опубликованием Устава

Ростовской области, областного закона, постановления Законодательного Собрания Ростовской области, правового акта Губернатора Ростовской области, органа исполнительной власти Ростовской области считается первая публикация его полного текста в газете «Наше время» или «Собрании правовых актов Ростовской области» либо его первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) или официальном портале правовой информации Ростовской области (pravo.donland.ru) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

По правилам части 1 статьи 14, части 2 статьи 15 указанного Областного закона нормативные правовые акты Губернатора Ростовской области и органов исполнительной власти Ростовской области, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию и направляются для опубликования не позднее пятнадцати календарных дней со дня их издания (принятия), и вступают в силу со дня их официального опубликования, если самими нормативными правовыми актами не установлен более поздний срок вступления их в силу.

Материалами дела подтверждается, что постановление Правительства Ростовской области от 12 февраля 2015 года № 86 «Об утверждении Порядка осуществления муниципального земельного контроля» и постановление Правительства Ростовской области от 18 сентября 2015 года № 593 «О внесении изменения в постановление Правительства Ростовской области от 12.02.2015 № 86», которым приложение к указанному постановлению был внесён пункт 11.1, изданы в форме, установленной Уставом Ростовской области.

Постановление Правительства Ростовской области от 12 февраля 2015 года № 86 подписано Губернатором Ростовской области Голубевым В.Ю. Поскольку Указом Президента Российской Федерации от 8 июня 2015 года № 293 в связи с истечением срока полномочий Губернатора Ростовской области Голубева В.Ю. и в соответствии с подпунктом «в» пункта 9 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Голубев В.Ю. был назначен временно исполняющим обязанности Губернатора Ростовской области до вступления в должность лица, избранного Губернатором Ростовской области, то постановление Правительства Ростовской области от 18 сентября 2015 года № 593 подписано Голубевым В.Ю. в качестве временно исполняющего обязанности Губернатора Ростовской области.

Постановление Правительства Ростовской области от 12 февраля 2015 года № 86 опубликовано 16 февраля 2015 года на официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru и на официальном портале правовой информации Ростовской области <http://pravo.donland.ru>, а также в издании «Собрание правовых актов Ростовской области» № 2, ст. 226 (подписано в печать 19 марта 2015 года).

Постановление Правительства Ростовской области от 18 сентября 2015 года № 593 опубликовано на официальном портале правовой

информации Ростовской области <http://pravo.donland.ru> 22 сентября 2015 года, на официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru 23 сентября 2015 года, в «Собрании правовых актов Ростовской области» № 9, 2015, ст. 953 (подписано в печать 26 октября 2015 года).

Конституция Российской Федерации относит земельное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов (статья 72, пункт «к» части 1).

В силу положений статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2).

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (часть 5).

В абзаце 2 пункта 1 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Оспариваемое в части постановление Правительства Ростовской области от 12 февраля 2015 года № 86 в редакции от 18 сентября 2015 года «Об утверждении Порядка осуществления муниципального земельного контроля» является нормативным правовым актом, принятым, как следует из его содержания, в соответствии со статьей 72 Земельного кодекса Российской Федерации, статьей 4 Областного закона от 22 июля 2003 года № 19-ЗС «О регулировании земельных отношений в Ростовской области».

Пункт 2 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает, что 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 настоящей статьи.

Пунктом 11.1 оспариваемого постановления Правительства Ростовской области предусмотрено, что дополнительными основаниями для проведения внеплановой проверки являются:

выявление должностными лицами органа местного самоуправления, осуществляющего муниципальный земельный контроль, по итогам проведения плановых (рейдовых) осмотров, обследований земельных участков признаков нарушений требований федерального и областного

законодательства, за которые федеральным и областным законодательством предусмотрена административная и иная ответственность;

поступление в орган местного самоуправления, осуществляющий муниципальный земельный контроль, обращений и заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления о нарушениях имущественных прав Российской Федерации, Ростовской области, муниципальных образований, юридических лиц, граждан.

Давая оценку указанным правовым нормам, суд приходит к следующим выводам.

Отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля урегулированы Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В соответствии с пунктом 31 части 4 статьи 1 указанного Федерального закона 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 при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля могут устанавливаться другими федеральными законами.

Из приведённых положений Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» следует, что правом на самостоятельное определение дополнительных оснований для проведения внеплановых проверок при осуществлении муниципального земельного контроля органы государственной власти субъектов Российской Федерации не наделены, поскольку такие основания устанавливаются только федеральным законом.

Общие основания для проведения внеплановой проверки перечислены в части 2 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», согласно которой основанием для проведения внеплановой проверки является:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе

индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Особенности организации и проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства перечислены в статье 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 6 статьи 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации внеплановые проверки соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации проводятся в случаях:

1) предусмотренных частью 2 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

2) выявления по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений требований законодательства Российской Федерации, за которые законодательством

Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность;

3) поступления в орган государственного земельного надзора обращений и заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления о нарушениях имущественных прав Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, юридических лиц, граждан;

4) предусмотренных частью 23 статьи 8 Федерального закона «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

5) предусмотренных пунктом 16 статьи 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Таким образом, в подпунктах 2, 3 пункта 6 статьи 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации федеральный законодатель предусматривает возможность проведения внеплановой проверки в случае выявления признаков нарушений требований законодательства Российской Федерации, за которые законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, если такие признаки были выявлены по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений, а также в случае, если обращения о нарушениях имущественных прав Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, юридических лиц, граждан поступили в орган государственного земельного надзора.

При этом государственный земельный надзор осуществляется уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти (пункт 2 статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации), а административное обследование объектов земельных отношений проводится в рамках систематического наблюдения за исполнением требований законодательства Российской Федерации должностными лицами, уполномоченными на осуществление государственного земельного надзора (пункт 1 статьи 71.2 Земельного кодекса Российской Федерации).

Следовательно, нарушение требований законодательства, влекущее наступление административной и иной ответственности, а также поступление обращения о нарушениях имущественных прав Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, юридических лиц, граждан, могут являться основанием для внеплановых проверок только в рамках государственного земельного надзора.

Аналогичным перечисленным основаниям внеплановых проверок для органа местного самоуправления, осуществляющего муниципальный земельный контроль, закон не предусматривает.

В силу пункта 1 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации под муниципальным земельным контролем понимается 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, законодательства субъекта Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность.

Закон предписывает, что в случае выявления в ходе проведения проверки в рамках осуществления муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, за которое законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, в акте проверки указывается информация о наличии признаков выявленного нарушения. Должностные лица органов местного самоуправления направляют копию указанного акта в орган государственного земельного надзора (пункт 5 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации).

Рассмотрение указанного акта и принятие решения о возбуждении дела об административном правонарушении или решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении является обязанностью органа государственного земельного надзора (пункт 6 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, статья 72 Земельного кодекса Российской Федерации не предусматривает возможности принятия субъектом Российской Федерации актов, регулирующих дополнительные основания для проведения внеплановых проверок.

Согласно пункту 10.3 статьи 4 Областного закона Ростовской области от 22 июля 2003 года № 19-ЗС «О регулировании земельных отношений в Ростовской области» к компетенции Правительства Ростовской области в сфере регулирования земельных отношений относится установление порядка осуществления муниципального земельного контроля.

Между тем к понятию порядка осуществления муниципального земельного контроля, в силу вышеприведенных правовых норм, не могут быть отнесены основания для проведения внеплановой проверки. Доводы представителя Правительства Ростовской области о том, что включение в порядок осуществления муниципального контроля дополнительных оснований для проведения внеплановых проверок обусловлено объективными обстоятельствами и направлено на обеспечение эффективности осуществления контрольных мероприятий и пресечение нарушений в сфере земельных правоотношений, не могут быть приняты во внимание, поскольку важность достижения указанных целей не оправдывает использование средств, не предусмотренных законом.

Из изложенного следует, что установление Правительством Ростовской области оснований для проведения внеплановой проверки при осуществлении муниципального земельного контроля выходит за рамки

полномочий субъекта Российской Федерации, поскольку основания проведения внеплановых проверок могут быть установлены только федеральным законом, а пункт 11.1 Порядка осуществления муниципального земельного контроля, утверждённого постановлением Правительства Ростовской области от 12 февраля 2015 года № 86 (в редакции постановления Правительства Ростовской области от 18 сентября 2015 года № 593), противоречит положениям пункта 31 части 4 статьи 1, части 2 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», пункту 2 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации и пункту 10.3 статьи 4 Областного закона Ростовской области от 22 июля 2003 года № 19-3С «О регулировании земельных отношений в Ростовской области», в связи с чем подлежит признанию не действующим со дня вступления решения в законную силу.

Руководствуясь статьями 175 - 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

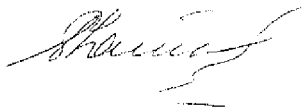
Административное исковое заявление первого заместителя прокурора Ростовской области удовлетворить.

Признать недействующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 11.1 Порядка осуществления муниципального земельного контроля, утверждённого постановлением Правительства Ростовской области от 12 февраля 2015 года № 86 (в редакции постановления Правительства Ростовской области от 18 сентября 2015 года № 593).

Обязать Правительство Ростовской области в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу опубликовать его текст в газете «Наше время».

Решение может быть обжаловано в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации через Ростовский областной суд в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Судья



Е.А. Чайка

Решение в окончательной форме принято 5 сентября 2016 года.

