Документ предоставлен [КонсультантПлюс](https://www.consultant.ru)

"Государственная власть и местное самоуправление", 2020, N 7

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ С ОРГАНАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО

ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

Д.А. ШУШНЯЕВ

Шушняев Дмитрий Александрович, прокурор отдела управления Главного управления правовой статистики и информационных технологий Генеральной прокуратуры Российской Федерации, аспирант Университета прокуратуры Российской Федерации.

Надлежащее взаимодействие прокуроров с контрольно-надзорными органами в сфере земельных правоотношений выступает залогом эффективной реализации надзорных полномочий на данном направлении и способствует укреплению законности в сфере землепользования. Правоприменительная практика свидетельствует о том, что в настоящее время, несмотря на достаточно высокий уровень нормативно-правовой регламентации правоотношений в данной области, нередко возникают проблемные вопросы, обусловленные наличием ряда коллизий и пробелов в федеральном законодательстве и ведомственных нормативных правовых актах. Наиболее отчетливо они проявляются в процессе взаимодействия с органами муниципального земельного контроля, что обусловлено наличием специфики в деятельности данных органов. В статье анализируются отдельные аспекты взаимодействия прокуроров с органами муниципального земельного контроля, имеющиеся проблемные вопросы, судебная практика в обозначенной сфере, а также формулируются предложения по решению имеющихся проблем.

Ключевые слова: прокурорский надзор, прокурорская проверка, решение о проведении проверки, органы местного самоуправления, муниципальный земельный контроль.

Some Challenging Aspects of the Interaction Between Prosecution Authorities and Municipal Land Control Authorities

D.A. Shushnyaev

Shushnyaev Dmitriy A., Prosecutor of the Department of Management of the Chief Directorate of Legal Statistics and Information Technology of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Postgraduate Student of the University of Prosecutor's Office of the Russian Federation.

The proper interaction of prosecutors with the regulatory authorities in the field of land relations is the key to the effective implementation of supervisory powers in this area and helps to strengthen the rule of law in the field of land use. Law enforcement practice indicates that at present, despite a rather high level of legal regulation of legal relations in this area, problematic issues often arise due to the presence of a number of conflicts and gaps in federal legislation and departmental regulatory legal acts. They are most clearly manifested in the process of interaction with the bodies of municipal land control, which is due to the presence of specificity in the activities of these bodies. The article analyzes certain aspects of the interaction of prosecutors with the bodies of municipal land control, existing problematic issues, judicial practice in this area, as well as formulates suggestions for solving existing problems.

Key words: prosecutor's supervision, prosecutor's inspection, decision to conduct an inspection, local authorities, municipal land control.

Вопрос об особенностях взаимодействия органов прокуратуры с органами муниципального контроля в области земельных правоотношений имеет принципиальное значение для понимания функционирования системы контрольно-надзорной деятельности, обеспечивающей законность в обозначенной сфере, является многоаспектным по своему содержанию и требует рассмотрения с разных сторон.

Общие нормы о порядке осуществления муниципального земельного контроля закреплены в [ст. 72](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135A0AB3187BABC8A297A29F4BD49B1D3AEF8AB152BF78711810B78DCCE189B2918183254C70656Fq9E) Земельного кодекса РФ, согласно которой под ним понимается контроль 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.

В свою очередь, основания и порядок осуществления муниципального земельного контроля определены Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135A0DB21D73ADC8A297A29F4BD49B1D3AFD8AE95EBD7E6C1346F8CB99EE68q8E) от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - Федеральный закон N 294-ФЗ).

Кроме того, полномочия и порядок осуществления муниципального земельного контроля на территории конкретного муниципального образования на основании [ст. 6](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135A0DB21D73ADC8A297A29F4BD49B1D3AEF8AB152BD7A721643ED9DC8A8DCBB8F859F3B4C6E65F8136EqBE) Федерального закона N 294-ФЗ определяются уставом муниципального образования и принятым в развитие его положений муниципальным правовым актом.

Таким образом, система нормативно-правового регулирования механизма осуществления муниципального земельного контроля является многоуровневой. Несмотря на это, в настоящее время имеется ряд проблемных вопросов, возникающих на практике в процессе взаимодействия органов прокуратуры с органами муниципального земельного контроля и обусловленных несовершенством федерального законодательства.

Безусловно, данные проблемы возникают не только в процессе взаимодействия прокуроров с органами муниципального земельного контроля, но и с другими контрольно-надзорными органами. Вместе с тем наиболее ярко они проявляются именно в обозначенной сфере, что в значительной степени обусловлено спецификой рассматриваемых правоотношений.

Так, одно из важнейших направлений взаимодействия органов прокуратуры с органами местного самоуправления в сфере земельных правоотношений связано с привлечением специалистов органов муниципального земельного контроля к участию в прокурорских проверках.

На основании [ч. 13 ст. 21](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135A0ABF107EAEC8A297A29F4BD49B1D3AEF8AB150BA73794715A29C94EC8DA88F839F394E7266q6E) Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" (далее - Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации") прокуроры при проведении проверок вправе привлекать к участию в проверочных мероприятиях специалистов иных органов государственной власти.

Сразу же обратим внимание на то обстоятельство, что данная правовая норма содержит указание лишь на возможность привлечения к проверочным мероприятиям должностных лиц органов государственной власти, органы местного самоуправления при этом не упоминаются.

Обязательность участия специалистов органов муниципального контроля в проводимых прокуратурой проверочных мероприятиях вытекает из [ст. ст. 6](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135A0ABF107EAEC8A297A29F4BD49B1D3AEF8AB152BD7A72104DED9DC8A8DCBB8F859F3B4C6E65F8136EqBE) и [22](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135A0ABF107EAEC8A297A29F4BD49B1D3AEF8AB152BD7A73124CED9DC8A8DCBB8F859F3B4C6E65F8136EqBE) Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации".

Таким образом, по нашему мнению, положения [ст. ст. 6](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135A0ABF107EAEC8A297A29F4BD49B1D3AEF8AB152BD7A72104DED9DC8A8DCBB8F859F3B4C6E65F8136EqBE), [22](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135A0ABF107EAEC8A297A29F4BD49B1D3AEF8AB152BD7A73124CED9DC8A8DCBB8F859F3B4C6E65F8136EqBE) и [ч. 3 ст. 21](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135A0ABF107EAEC8A297A29F4BD49B1D3AEF8AB150B87D794715A29C94EC8DA88F839F394E7266q6E) Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" частично противоречат друг другу.

В этой связи полагаем необходимым и целесообразным внести изменения в [ч. 3 ст. 21](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135A0ABF107EAEC8A297A29F4BD49B1D3AEF8AB150B87D794715A29C94EC8DA88F839F394E7266q6E) Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", добавив после слов "иных государственных органов" слова "и органов местного самоуправления".

По общему правилу органы муниципального земельного контроля привлекаются прокурорами к проведению проверочных мероприятий в тех случаях, когда проверки осуществляются в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Вместе с тем на практике органы прокуратуры нередко сталкиваются с такой проблемой, как правильное оформление решения о проведении проверки с привлечением специалистов контролирующих органов.

Сама типовая [форма](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135B0FBF1F7FABC8A297A29F4BD49B1D3AEF8AB152BD7A721241ED9DC8A8DCBB8F859F3B4C6E65F8136EqBE) данного решения утверждена приложением 1 к Приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2017 г. N 172 "О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 N 27-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" (далее - Приказ Генерального прокурора Российской Федерации N 172).

Вместе с тем, как справедливо отметила Ю.О. Карпышева, у прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур (на правах прокуратур субъектов Российской Федерации) отсутствует единообразная практика применения правовых норм и соблюдения требований вышеуказанного организационно-распорядительного документа Генеральной прокуратуры Российской Федерации <1>.

--------------------------------

<1> Карпышева Ю.О. Вынесение прокурором решения о проведении проверки: проблемы правоприменения // Сибирский юридический вестник. 2018. N 3. С. 75.

Так, дискуссионным является вопрос о том, необходимо ли указывать в [п. 6](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135B0FBF1F7FABC8A297A29F4BD49B1D3AEF8AB152BD7A721140ED9DC8A8DCBB8F859F3B4C6E65F8136EqBE) решения о проведении проверки сведения о должностных лицах контрольно-надзорных органов, с привлечением которых проводится прокурорская проверка.

Практика правоприменения по данному вопросу складывается в субъектах Российской Федерации неоднозначно.

В отдельных регионах, в частности прокуратурой Костромской области, в п. 6 решений о проведении проверок помимо сотрудников органа прокуратуры, которым поручается проведение проверки, указываются конкретные Ф.И.О. и должность специалистов контрольно-надзорных органов, привлекаемых к участию в проверочных мероприятиях в качестве специалистов ([Постановление](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C835631376CEE1E5B05E51573A4C1F5CEFDC4168392176DA8C5E802F92F7F1340F8C99BF28BB68D68q0E) Второго арбитражного апелляционного суда от 3 октября 2019 г. по делу N А31-5306/2019) <2>.

--------------------------------

<2> Архив Второго арбитражного апелляционного суда за 2019 год. Дело N А31-5306/2019.

Совершенно противоположная практика складывается в других субъектах Российской Федерации, к числу которых относится, например, Красноярский край.

Так, в ходе рассмотрения доводов апелляционной жалобы главы крестьянского (фермерского) хозяйства на решение Арбитражного суда Красноярского края, которым отказано в удовлетворении ее требований о признании незаконным участия сотрудника контролирующего органа в проведении прокурорской проверки, суд пришел к выводу о том, что действующим федеральным законодательством не предусмотрен особый порядок выделения специалиста или привлечения его к участию в проведении прокурорской проверки указанием на такое привлечение в решении прокуратуры о проведении проверки либо вынесением отдельного акта - приказа, распоряжения, удостоверения и пр. ([Постановление](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C835631376CEE1E5A05E5157CAECBF6CBFDC4168392176DA8C5E802F92F7F1340F8C99BF28BB68D68q0E) Третьего арбитражного апелляционного суда от 18 июня 2019 г. по делу N А33-30337/2018) <3>.

--------------------------------

<3> Архив Третьего арбитражного апелляционного суда за 2019 год. Дело N А33-30337/2018.

Анализ материалов прокурорской и судебной практики свидетельствует о том, что чаще всего специалисты привлекаются к участию в прокурорских проверках на основании соответствующего запроса прокурора ([Постановление](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C835631376CEE1C5905E5157DADC7F7C8FDC4168392176DA8C5E802F92F7F1340F8C99BF28BB68D68q0E) Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 марта 2019 г. по делу N А23-7959/2018) <4>.

--------------------------------

<4> Архив Двадцатого арбитражного апелляционного суда за 2019 год. Дело N А23-7959/2018.

Наконец, в третьей группе прокуратур субъектов Российской Федерации в решениях о проведении проверок указываются лишь общие сведения о том, специалисты каких контролирующих органов привлекаются к участию в проведении прокурорских проверок, без указания их персональных данных.

Проанализировав сложившуюся практику, положения федерального законодательства и организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, полагаем, что последний вариант является наиболее предпочтительным.

В этой связи в целях обеспечения единообразия прокурорской практики по данному вопросу и обеспечения прав проверяемых прокуратурой органов, организаций и их должностных лиц, полагаем целесообразным внесение изменений в вышеуказанное [приложение 1](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135B0FBF1F7FABC8A297A29F4BD49B1D3AEF8AB152BD7A721241ED9DC8A8DCBB8F859F3B4C6E65F8136EqBE) к Приказу Генерального прокурора Российской Федерации N 172.

На наш взгляд, необходимо дополнить типовую [форму](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135B0FBF1F7FABC8A297A29F4BD49B1D3AEF8AB152BD7A721241ED9DC8A8DCBB8F859F3B4C6E65F8136EqBE) решения о проведении проверки пунктом 7 следующего содержания: "7. Привлечь к проведению проверки представителей следующих государственных органов и органов местного самоуправления в целях осуществления ими экспертно-аналитических функций (указываются сведения о наименовании органа):", изменив нумерацию в действующей [форме](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135B0FBF1F7FABC8A297A29F4BD49B1D3AEF8AB152BD7A721241ED9DC8A8DCBB8F859F3B4C6E65F8136EqBE) решения.

Данные изменения, по нашему мнению, в целом также соответствуют логике Конституционного Суда РФ, изложенной в [Постановлении](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B013580DBC107FAAC8A297A29F4BD49B1D3AFD8AE95EBD7E6C1346F8CB99EE68q8E) от 17 февраля 2015 г. N 2-П, поскольку будут способствовать получению проверяемыми лицами более полной информации о проводимой проверке при соблюдении условия об их предварительном уведомлении о ее проведении <5>.

--------------------------------

<5> [Постановление](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B013580DBC107FAAC8A297A29F4BD49B1D3AFD8AE95EBD7E6C1346F8CB99EE68q8E) Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. N 2-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений "Агора", межрегиональной общественной организации "Правозащитный центр "Мемориал", международной общественной организации "Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество "Мемориал", региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам "Гражданское содействие", автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг "Забайкальский правозащитный центр", регионального общественного фонда "Международный стандарт" в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной" // СПС "КонсультантПлюс".

Другим дискуссионным вопросом практического характера, касающимся привлечения специалистов, в том числе органов муниципального земельного контроля, к проведению прокурорских проверок, является вопрос о порядке и форме оформления результатов проверочных мероприятий.

Так, [ч. 14 ст. 21](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135A0ABF107EAEC8A297A29F4BD49B1D3AEF8AB150B57A794715A29C94EC8DA88F839F394E7266q6E) Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" предусматривает, что акт проверки составляется лишь в том случае, если в ходе прокурорской проверки не выявлены нарушения закона.

Иных случаев составления актов проверок, справок и иных аналогичных документов по результатам их проведения [Законом](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135A0ABF107EAEC8A297A29F4BD49B1D3AFD8AE95EBD7E6C1346F8CB99EE68q8E) не предусмотрено.

Особую актуальность данная проблема приобретает при оформлении результатов проверок, проведенных прокурорами с привлечением контролирующих органов. Актуальна она и для проверок с участием органов муниципального земельного контроля.

На практике они чаще всего оформляются путем получения объяснений у специалиста, участвующего в проведении проверки, либо составления последним справки в свободной форме. В отдельных случаях прокурором на основании полученных от специалиста сведений печатается акт проверки, в котором указываются обстоятельства ее проведения, результаты, сведения о лицах, принимавших участие в проверочных мероприятиях, а также ставятся подписи данных лиц. Вместе с тем нередко имеют место случаи отказа привлеченных к проведению проверки лиц к проставлению их подписей в акте проверки. При этом в качестве мотивов данного бездействия со стороны данных лиц выступает преднамеренное или ошибочное неверное толкование норм федерального законодательства, а именно Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135A0DB21D73ADC8A297A29F4BD49B1D3AFD8AE95EBD7E6C1346F8CB99EE68q8E) N 294-ФЗ, на который они ссылаются, указывая на то обстоятельство, что они не проводили контрольно-надзорных мероприятий.

В целях того, чтобы избежать возникновения подобных ситуаций, предлагаем внесение изменений в [ст. 21](consultantplus://offline/ref=C85CD29288A5BD115C8348313004B0135A0ABF107EAEC8A297A29F4BD49B1D3AEF8AB152BD7A731245ED9DC8A8DCBB8F859F3B4C6E65F8136EqBE) Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", которую следует дополнить ч. 14.1 следующего содержания:

"14.1. Если к проведению проверки привлекались представители иных государственных органов и органов местного самоуправления в целях осуществления ими экспертно-аналитических функций, то по ее результатам составляется акт проверки, в котором отражаются обстоятельства ее проведения, результаты, сведения о лицах, принимавших участие в проверочных мероприятиях. Акт подписывается прокурором, проводившим проверку, а также лицами, участвовавшими в ее проведении".

На наш взгляд, следует согласиться с точкой зрения А.А. Федорова, по мнению которого на протяжении последних лет сделан ряд серьезных шагов, направленных на совершенствование правовой регламентации механизма организации и проведения прокурорских проверок <6>. В то же время вопросы привлечения к участию в них специалистов фактически остались вне поля зрения законодателя.

--------------------------------

<6> Федоров А.А. О порядке проведения проверок органами прокуратуры Российской Федерации // Пробелы в Российском законодательстве. 2016. N 8. С. 316 - 320.

Полагаем, что данные меры позволят упорядочить проведение проверочных мероприятий с привлечением контролирующих органов, в том числе органов муниципального земельного контроля, а также более детально регламентировать процедуру оформления их результатов, которые в дальнейшем могут служить основанием в том числе для инициирования административного или уголовного преследования виновных в нарушении закона лиц.

Литература

1. Карпышева Ю.О. Вынесение прокурором решения о проведении проверки: проблемы правоприменения / Ю.О. Карпышева // Сибирский юридический вестник. 2018. N 3. С. 75 - 81.

2. Федоров А.А. О порядке проведения проверок органами прокуратуры Российской Федерации / А.А. Федоров // Пробелы в Российском законодательстве. 2016. N 8. С. 316 - 320.

References

1. Karpysheva Yu.O. Vy'nesenie prokurorom resheniya o provedenii proverki: problemy' pravoprimeneniya [Rendering a Decision by a Prosecutor on Carrying Out an Investigation: Law Enforcement Issues] / Yu.O. Karpysheva // Sibirskiy yuridicheskiy vestnik - Siberian Legal Bulletin. 2018. N 3. S. 75 - 81.

2. Fedorov A.A. O poryadke provedeniya proverok organami prokuratury' Rossiyskoy Federatsii [On the Procedure for Carrying Out Investigations by Prosecution Authorities of the Russian Federation] / A.A. Fedorov // Probely' v Rossiyskom zakonodatelstve - Gaps in Russian Laws. 2016. N 8. S. 316 - 320.

Подписано в печать

25.06.2020