

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

Т. В. Жулич*

Государственный надзор как способ правового обеспечения использования земельных участков в соответствии с установленными ограничениями

Аннотация. Статья посвящена проблемам эффективности государственного надзора как способа правового обеспечения использования земельных участков в соответствии с ограничениями, возникающими вследствие установления зон с особыми условиями использования территории. Рассмотрен вопрос об обоснованности осуществления надзора за соблюдением ограничений в зонах с особыми условиями использования территории в рамках специализированного (не земельного) надзора. Проанализированы проблемы применения надзорно-контрольных мероприятий, осуществляемых без взаимодействия с заинтересованными лицами, в сфере надзора за соблюдением режима зон с особыми условиями территории. Предложено включить зоны с особыми условиями использования территории в число объектов плановых (рейдовых) осмотров, а также иных мероприятий по надзору без взаимодействия с заинтересованными лицами, определить особенности проведения мероприятий по надзору без взаимодействия с заинтересованными лицами в зонах с особыми условиями использования территории; предусмотреть правовые последствия нереагирования правонарушителем на объявление органом государственного надзора предостережения.

Ключевые слова: ограничения прав на земельные участки, зоны с особыми условиями использования территории, государственный надзор, плановые (рейдовые) осмотры.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.81.8.167-172

Правовой режим земельных участков определяет содержание прав и обязанностей субъектов земельных отношений. Одним из элементов правового режима земельных участков являются ограничения в их использовании, устанавливаемые в связи с созданием зон с особыми условиями использования территории: охранных, санитарно-защитных, водо-

охранных зон, зон охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, зон затопления, подтопления, зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зон охраняемых объектов и т.д.

Указанные ограничения как элемент правового режима представляют собой комплекс

© Жулич Т. В., 2017

* Жулич Татьяна Вячеславовна, аспирантка юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

gutarina@mail.ru

119234, Россия, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, корп. Е, комн. 813

средств правового воздействия в отношении субъекта прав на земельный участок, влекущих установление обязанности воздерживаться от определенных действий, связанных с использованием земельного участка, а также совершать определенные действия, связанные с использованием земельного участка, на основании специального разрешения.

Одним из способов правового обеспечения использования земельных участков в соответствии с установленными ограничениями является осуществление государственного надзора.

Правовое регулирование надзорно-контрольной деятельности осуществляется Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ (далее — Закон № 294-ФЗ). Названный Закон носит межотраслевой характер, устанавливая правовые основы проведения надзора и контроля за соблюдением законодательства при осуществлении различных видов деятельности. Особенности осуществления отдельных видов государственного надзора определяются отраслевым законодательством.

Так, ст. 71—72 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ², а также Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным постановлением Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1³, установлены специальные правила осуществления федерального земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Примечательно, что соблюдение режима зон с особыми условиями использования территорий, включая использование земельных участков в соответствии с установленными ограничениями, охватывается предметом земельного надзора лишь в его малой части, а именно

в отношении режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов.

Надзор за соблюдением режима большинства зон с особыми условиями использования территорий осуществляется в рамках специализированных видов надзора — государственного экологического надзора, государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, федерального государственного энергетического надзора, государственного транспортного надзора, государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия и т.д.

Позиция законодателя по отнесению надзора за использованием земельных участков в соответствии с установленными ограничениями, определяемыми принадлежностью земельного участка к зоне с особыми условиями использования территории, к специализированным видам надзора представляется вполне обоснованной. Зачастую ограничения прав на земельные участки сформулированы в общем виде. Так, например, в первой зоне округов санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения запрещено осуществление всех видов хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованием и использованием природных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически безопасных и рациональных технологий⁴. В охранной зоне объектов электросетевого хозяйства запрещено осуществлять любые действия, которые могут нарушить безопасную работу объектов электросетевого хозяйства, в том числе привести к их повреждению или уничтожению, и (или) повлечь причинение вреда жизни, здоровью

¹ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1).

² СЗ РФ. 2001. № 44.

³ СЗ РФ. 2015. № 2.

⁴ См.: Положение об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, утв. постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1425 // СЗ РФ. 1996. № 51.

граждан и имуществу физических или юридических лиц, а также повлечь нанесение экологического ущерба и возникновение пожаров⁵. В запретной зоне военного объекта запрещено проведение работ, создающих угрозу безопасности военного объекта и сохранности находящегося на нем имущества⁶. Для того, чтобы распознать соответствующие правонарушения, необходимы специальные познания в соответствующей отрасли.

Основной формой надзорно-контрольных мероприятий, по результатам которых возможно привлечение к ответственности, являются плановые и внеплановые проверки (ч. 1 ст. 2 Закона № 294-ФЗ), которые проводятся с обязательным участием юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, деятельность которых подлежит проверке.

Однако охват подконтрольных субъектов плановыми и внеплановыми проверками как федеральными, так и региональными органами государственного надзора (контроля) является низким. Так, Ростехнадзором в 2013 г. было проверено 7,3 % подконтрольных субъектов, в 2014 г. — 6,9 %, в 2015 г. — 36,4 %. Роспотребнадзором в 2013 г. было проверено 18,3 % подконтрольных субъектов, в 2014 г. — 17,3 %, в 2015 г. — 17,9 %. Росприроднадзором в 2013 г. было проверено 15,7 % подконтрольных субъектов, в 2014 г. — 16,2 %, в 2015 г. — 13,2 %. Роскомнадзором в 2013 г. было проверено 1,3 % подконтрольных субъектов, в 2014 г. — 0,4 %, в 2015 г. — 0,8 %⁷.

В связи с этим представляется целесообразным предусмотренное Планом мероприятий

(«дорожной картой») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016—2017 годы⁸ расширение использования иных форм надзора, не требующих непосредственного взаимодействия между проверяющими и проверяемыми.

Согласно ст. 13.2 Закона № 294-ФЗ надзорно-контрольные мероприятия, осуществляемые без взаимодействия с заинтересованным лицом в целях сбора информации, проводятся в рамках плановых (рейдовых) осмотров, обследований. Статьей 8.3 Закона № 294-ФЗ (в редакции, действующей с 1 января 2017 г.) расширен перечень надзорно-контрольных мероприятий, осуществляемых без взаимодействия с заинтересованными лицами. Помимо плановых (рейдовых) осмотров к ним в том числе отнесены исследование и измерение параметров природных объектов окружающей среды (атмосферного воздуха, вод, почвы, недр) при осуществлении государственного экологического мониторинга, социально-гигиенического мониторинга; измерение параметров функционирования сетей и объектов электроэнергетики, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения, сетей и средств связи, включая параметры излучений радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения; наблюдение за соблюдением обязательных требований посредством анализа информации о деятельности либо действиях юридического лица и индивидуального предпринимателя, обязанность по представлению которой возложена на такие лица в соответствии с федеральным законом.

⁵ См.: Правила установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утв. постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 160 // СЗ РФ. 2009. № 10.

⁶ См.: Положение об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны, утв. постановлением Правительства РФ от 5 мая 2014 г. № 405 // СЗ РФ. 2014. № 19.

⁷ Доклад Минэкономразвития России об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) // URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulirineconomy/201606070> (дата обращения: 31 января 2017 г.). С. 46—47.

⁸ Утвержден распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р // СЗ РФ. 2016. № 15.

Актуальность применения таких форм надзора обусловлена тем, что вред, причиняемый в результате нарушения режима зон с особыми условиями использования территорий, может быть очевиден не сразу, а лишь по прошествии времени, что затрудняет возможность назначения внеплановой проверки. Примером нарушения режима зоны с особыми условиями использования территории, последствия которого были неочевидны, пока не приобрели глобального характера, может служить описанная О. А. Самончик распахка земель в водоохранных зонах, повлекшая масштабное заиливание русел рек⁹. Неочевидность явной угрозы не свидетельствует о том, что в соблюдении ограничений прав на земельные участки и эффективном надзоре за их соблюдением отсутствует необходимость.

Целью плановых (рейдовых) осмотров, обследований является выявление нарушений обязательных требований, принятие мер по пресечению таких нарушений, а также сбор информации о выявленных нарушениях для принятия решения о назначении внеплановой проверки. Плановые (рейдовые) осмотры проводятся уполномоченными органами в одностороннем порядке.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих порядок проведения плановых (рейдовых) осмотров, обследований для целей выявления признаков нарушений законодательства РФ, связанных с использованием земель/земельных участков¹⁰, свидетельствует о том, что целью плановых (рейдовых) осмотров не является выявление нарушений требований законодательства при использовании земель-

ных участков в соответствии с установленными ограничениями. Действующее законодательство также не включает в перечень объектов, подлежащих плановым (рейдовым) осмотрам, зоны с особыми условиями использования территории и, как следствие, не предусматривает специальный порядок проведения плановых (рейдовых) осмотров в отношении соблюдения режима использования зон с особыми условиями территории, в том числе земельных участков, частей земельных участков, расположенных в границах таких зон. В отсутствие такого специального правового регулирования суды расценивают проведение осмотров зон с особыми условиями использования территории как незаконное¹¹.

Представляется целесообразным включение в число объектов мероприятий по надзору без взаимодействия с заинтересованными лицами зон с особыми условиями использования территории, а также внесение изменений в нормативные правовые акты, регулирующие отдельные виды надзора, в части отражения особенностей осуществления данных мероприятий. В частности, следует установить перечень мероприятий по надзору без взаимодействия с заинтересованными лицами, подлежащих проведению в соответствующей зоне с особыми условиями использования территории; перечень нарушений, подлежащих выявлению при осуществлении данных мероприятий; особенности порядка их проведения; источники финансирования (для целей осуществления замеров параметров окружающей среды, параметров функционирования сетей).

Целесообразным представляется также устранение следующей коллизии. С одной сто-

⁹ Самончик О. А. Ограничения права землепользования сельскохозяйственных предприятий / отв. ред. Н. И. Краснов. АН СССР. Ин-т гос-ва и права. М. : Наука, 1989. 95 с.

¹⁰ См.: Порядок оформления и содержания плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований и оформления результатов таких плановых (рейдовых) осмотров, обследований, утв. приказом Минсельхоза России от 16 октября 2015 г. № 475 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 11 ; приказ Минприроды России от 25 мая 2015 г. № 237 // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31 января 2017 г.).

¹¹ См., например: постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16 августа 2016 г. по делу № А29-10785/2015 ; решение Арбитражного суда Республики Северная Осетия-Алания от 12 августа 2016 г. по делу № А61-1567/2016 ; решение Арбитражного суда города Севастополь от 19 августа 2016 г. по делу № А84-1605/2016 // URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 31 января 2017 г.).

роны, согласно п. 2 ст. 13.2 Закона № 294-ФЗ, информация, собранная в ходе плановых (рейдовых) осмотров, обследований, может быть использована лишь для обоснования необходимости назначения внеплановой проверки. С другой стороны, в силу п. 1 ч. 1 ст. 28.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹² (КоАП РФ) непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, является основанием для возбуждения дела об административном правонарушении.

Единообразная судебная практика по вопросу соотношения этих норм также не сложилась. В одних случаях суды исходят из допустимости привлечения к административной ответственности при обнаружении правонарушения в ходе осуществления надзорно-контрольных мероприятий, не требующих взаимодействия с проверяемым, без проведения внеплановой проверки¹³. В других случаях суды полагают необходимым назначение внеплановой проверки¹⁴.

Принимая во внимание насущную потребность в мерах оперативного реагирования на выявленные нарушения действующего законодательства, законодатель предложил компромиссное решение. С 1 января 2017 г. органы надзора и контроля наделены правом по результатам информации, полученной без взаимодействия с заинтересованным лицом, объявлять такому лицу предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, предлагать принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, и уведомить об этом в установленный

в таком предостережении срок уполномоченный орган. Данные изменения следует оценить как положительные, но недостаточные, поскольку законодательство не определяет правовые последствия нереагирования правонарушителем на полученное предостережение. В такой правовой конструкции предостережение носит фактически рекомендательный характер. Представляется необходимым придать предостережению юридическое значение следующим образом. Во-первых, нереагирование на предостережение должно являться основанием для возбуждения дела об административном правонарушении без необходимости назначения внеплановой проверки. При необходимости в данном случае может быть назначено административное расследование. Во-вторых, следует предусмотреть существенное увеличение санкции за правонарушение в случае, если ранее правонарушителю было объявлено предупреждение, которое он оставил без должной реакции.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что эффективность надзора за использованием земельных участков в соответствии с установленными ограничениями, определяемыми принадлежностью земельного участка к зоне с особыми условиями использования территории, может быть значительно повышена в результате внесения следующих изменений в действующее законодательство:

- внесения изменений в Закон № 294-ФЗ, предусматривающих включение зон с особыми условиями использования территории в число объектов плановых (рейдовых) осмотров, а также иных мероприятий по надзору без взаимодействия с заинтересованными лицами;
- внесения изменений в нормативные правовые акты, регулирующие осуществление

¹² СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1).

¹³ См., например: постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 20 июля 2016 г. по делу № А75-3949/2016 ; постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 ноября 2016 г. по делу № А26-4690/2016 ; решение Арбитражного суда Республики Карелия от 5 июля 2016 г. по делу № А26-4688/2016 // URL.: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 31 января 2017 г.).

¹⁴ См., например: решение Арбитражного суда Камчатского края от 6 июля 2016 г. по делу № А24-1222/2016 ; решение Арбитражного суда Республики Северная Осетия-Алания от 12 августа 2016 г. по делу № А61-1567/2016 // URL.: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 31 января 2017 г.).

надзора в соответствующей сфере, в части определения особенностей проведения мероприятий по надзору без взаимодействия с заинтересованными лицами в зонах с особыми условиями использования территории;

— внесения изменений в Закон № 294-ФЗ и КоАП РФ, предусматривающих правовые последствия нереагирования правонарушителем на объявление органом государственного надзора предостережения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Самончик О. А. Ограничения права землепользования сельскохозяйственных предприятий / отв. ред. Н. И. Краснов ; АН СССР ; Ин-т гос-ва и права. — М. : Наука, 1989. — 95 с.

Материал поступил в редакцию 3 февраля 2017 г.

STATE SUPERVISION AS A WAY TO LEGAL SECURITY OF LAND USE IN ACCORDANCE WITH THE ESTABLISHED RESTRICTIONS

ZHULICH Tatyana Vyacheslavovna — Post-graduate student of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University
gutarina@mail.ru
119991, Russia, Moscow, Leninskie Gory, 1. E, room. 813p

Review. *The article is devoted to the problems of public supervision as a way to legal security of land use in accordance with the limitations arising from the establishment of zones with specific terms of use of the territory. The author considers the feasibility of the implementation of the monitoring of compliance with the restrictions in areas with special conditions of use of the territory within the framework of specialized (not land) supervision. The author also analyzes the problems of supervision and control activities undertaken without interaction with stakeholders in the field of supervision of compliance with the specific terms of the zone territory. It is suggested that the zones with specific conditions for use be included in the list of scheduled (verification) checks, as well as other supervision activities without interaction with stakeholders. The author also proposes to identify particular supervision activities without interaction with stakeholders in areas with special conditions for use; and provide for legal consequences for the offender in non-compliance with the State supervisory agency cautions.*

Keywords: *limitations of rights to land plots, zones with special conditions for use, State supervision, scheduled (verification) check.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Samonchik O. A. Ogranicheniya prava zemlepol'zovaniya sel'skoxozyajstvennyx predpriyatij / отв. ред. Н. И. Краснов ; АН СССР ; Ин-т гос-ва и права. — М. : Наука, 1989. — 95 с.