



**ПРОКУРАТУРА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Амурская бассейновая
природоохранная прокуратура**

**Читинская межрайонная
природоохранная прокуратура**

ул. Полины Осипенко, д. 1, г. Чита
Забайкальский край, 672000
Тел/факс 8(3022) 23-85-06

07.11.2018 № 8-193В-2018

Главе администрации муниципального
района «Калганский район»

Жбанчикову М.Ю.

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ

об устранении нарушений
законодательства о муниципальном
земельном контроле

Читинской межрайонной природоохранной прокуратурой во исполнение задания Амурской бассейновой природоохранной прокуратуры от 29.10.2018 №7-26-2018 «О проверке исполнения требований законодательства, направленных на обеспечение безопасного обращения с отходами I и II класса опасности», п.2.1 решения коллегии Амурской бассейновой природоохранной прокуратуры от 07.06.2018 «О состоянии законности и практике прокурорского надзора за исполнением законодательства о недрах в границах бассейна реки Амур», приказа Генерального прокурора РФ от 31.03.2008г. №53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности», п. 1.7 приказа Генерального прокурора РФ от 27.03.2009 г. № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее - закон № 294-ФЗ), проведена проверка осуществления муниципального земельного контроля администрацией муниципального района «Калганский район».

Порядок осуществления муниципального контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей регламентируется законом №294-ФЗ.

Согласно п.2 ст.6 закона №294-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, относятся организация и осуществление муниципального контроля на соответствующей территории.

Согласно п.4 ст.2 закона №294-ФЗ муниципальный контроль - деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований. Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта РФ и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами.

Согласно ст.72 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) 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 РФ, законодательства субъекта РФ, за нарушение которых законодательством РФ, законодательством субъекта РФ предусмотрена административная и иная ответственность (ч.1); муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления с учетом положений настоящей статьи (ч.2); органы местного самоуправления муниципального района осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных на межселенной территории муниципального района объектов земельных отношений, а также в отношении объектов земельных отношений, расположенных в границах входящих в состав этого района сельских поселений, за исключением случаев, если в соответствии с законом субъекта РФ данные полномочия закреплены за органами местного самоуправления указанных сельских поселений (ч.3).

Таким образом, в силу ст. 72, а также ч.1 п.20, ч.3 и 4 ст.14, Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на администрацию муниципального района «Калганский район» возложена обязанность по муниципальному земельному контролю как на межселенной территории муниципального района, так и на территории сельских поселений.

Постановлением Правительства Забайкальского края от 16.02.2015 №50 утвержден порядок осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципальных образований Забайкальского края (далее - Порядок).

Согласно п.2 Порядка предметом проверок при осуществлении муниципального земельного контроля является соблюдение в отношении

объектов земельных отношений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований земельного законодательства, за нарушение которых законодательством РФ, законодательством Забайкальского края предусмотрена административная и иная ответственность.

Кодексом об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность за несоблюдение требований земельного законодательства (ст.8.6. «Порча земель», ст. 8.7. «Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв», ст. 8.8. «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению», ст. 8.12. «Нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах», ст.7.1. «Самовольное занятие земельного участка»).

Таким образом, одной из целью муниципального земельного контроля является предупреждение, выявление и пресечение фактов нарушений требования земельного законодательства в результате размещения хозяйствующими субъектами и гражданами отходов производства и потребления, включая отходы I и II класса опасности, в нерегламентированных местах.

Федеральным законом от 03.07.2016 г. № 277-ФЗ о внесении изменений в закон №294-ФЗ и Федеральный закон от 28.06.2017г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее закон № 277-ФЗ) с 01.01.2017 г. внесены существенные изменения в порядок организации контрольно-надзорной деятельности.

С целью превентивных мер со стороны органов контроля закон № 277-ФЗ усиливает профилактическую направленность контрольно-надзорной деятельности, в том числе обязывает органы контроля утверждать программы профилактики нарушений, информировать хозяйствующих субъектов по вопросам соблюдения обязательных требований, осуществлять мероприятия по контролю без взаимодействия с проверяемыми, и т.д.).

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 8.3 закона №294-ФЗ к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (далее - мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями), относятся, в частности, *плановые (рейдовые)* осмотры (обследования) территорий в соответствии со статьей 13.2 настоящего Федерального закона.

Статьей 13.2 закона №294-ФЗ установлено, что *плановые (рейдовые)* осмотры земельных участков проводятся уполномоченными должностными лицами органов муниципального контроля в пределах своей компетенции на основании плановых (рейдовых) заданий. Порядок оформления и содержание таких заданий и порядок оформления результатов плановых (рейдовых)

осмотров, обследований устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ Федерации, осуществляющими нормативно-правовое регулирование в соответствующих сферах государственного контроля (надзора), а также органами местного самоуправления.

Исходя из вышеприведенных положений следует, что проведение плановых (рейдовых) осмотров, относящихся к мероприятиям по муниципальному земельному контролю, осуществляется на основании плановых (рейдовых) заданий, порядок оформления и содержание которых устанавливается органами местного самоуправления.

Проверкой установлено, что в администрации муниципального района «Калганский район» порядок оформления и содержание заданий *на проведение плановых (рейдовых) осмотров земельных участков* и порядок оформления результатов плановых (рейдовых) осмотров, обследований, не принят, плановые (рейдовые) задания не принимались, плановые (рейдовые) осмотры с целью предупреждения, выявления и пресечения фактов нарушений требования земельного законодательства, в т.ч. в результате размещения хозяйствующими субъектами и гражданами отходов производства и потребления в нерегламентированных местах, включая отходы I и II класса опасности, не проводятся.

Статьей 8.2 закона №294-ФЗ установлено, что в целях предупреждения нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля осуществляют мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований в соответствии с ежегодно утверждаемыми ими программами профилактики нарушений.

Проверкой установлено, что в администрации муниципального района «Калганский район» отсутствует программа профилактики нарушений, допускаемых в сфере земельных правоотношений.

На основании п.3 ч.2 ст.6 закона №294-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, относятся *организация и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности*, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством РФ, за исключением муниципального контроля, осуществляемого уполномоченными органами местного самоуправления в сельских поселениях.

Согласно ч. 5 ст. 7 закона №294-ФЗ ежегодно органы муниципального контроля в порядке, установленном Правительством РФ, осуществляют подготовку докладов об осуществлении муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, об эффективности такого контроля и представляют указанные доклады в уполномоченный Правительством РФ

федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий подготовку ежегодного сводного доклада о состоянии государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе в электронной форме, и его представление в Правительство РФ.

Из пп. "в" п. 2 Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), утвержденных Постановлением Правительства РФ от 05.04.2010 №215 (далее - Правила №215), следует, что доклады подготавливаются ежегодно по итогам своей деятельности, в том числе органами местного самоуправления, уполномоченными на осуществление муниципального контроля.

В доклады включаются сведения об организации и проведении муниципального контроля за отчетный год *по конкретному виду такого контроля (надзора) и его эффективности* согласно приложению N 1 по следующим разделам: а) состояние нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере деятельности; б) организация государственного контроля (надзора), муниципального контроля; в) финансовое и кадровое обеспечение государственного контроля (надзора), муниципального контроля; г) проведение государственного контроля (надзора), муниципального контроля; д) действия органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению последствий таких нарушений; е) анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля; ж) выводы и предложения по результатам государственного контроля (надзора), муниципального контроля (п. 3 Правил №215).

Согласно п. 5 Правил №215 порядок подготовки и обобщения сведений об организации и проведении муниципального контроля, необходимых для подготовки докладов, устанавливается органами, указанными в п.2 настоящих Правил, с учетом методики проведения мониторинга эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля согласно приложению №2.

В соответствии с п. 2 методики проведения мониторинга эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (далее – Методика, приложение № 2 к Правилам №215) мониторинг представляет собой систему наблюдения, анализа, оценки и прогноза эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности.

Согласно п.3 методики эффективность государственного контроля (надзора) и муниципального контроля заключается в достижении органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля значений показателей, характеризующих улучшение состояния исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в соответствующих сферах деятельности (далее - показатели эффективности).

Мониторинг организуется и проводится органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля. К проведению мониторинга могут привлекаться подведомственные органам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля организации, на которые возложены функции, связанные с обеспечением государственного контроля (надзора), муниципального контроля (п.4. Методики).

В соответствии с п.5. мониторинг осуществляется на основании сбора, обработки и анализа следующих документов и сведений:

а) число зарегистрированных и фактически осуществляющих деятельность на соответствующей территории (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) юридических лиц (их филиалов и представительств) и индивидуальных предпринимателей, деятельность которых и (или) используемые ими производственные объекты являются объектами соответствующих видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

б) ежегодный план проведения плановых проверок;

в) приказы (распоряжения) о проведении проверок, заявления о согласовании с органами прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

г) документы, полученные в результате проведенных за отчетный период проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе мероприятий по контролю, выполненных в процессе проверок (акты проверок, заключения экспертиз, материалы расследований, протоколы исследований (испытаний, измерений), материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях, документы о направлении материалов о нарушениях, выявленных в процессе проведенных проверок, в правоохранительные органы для привлечения нарушителей к уголовной ответственности и др.);

д) заявления и обращения юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, органов государственной власти и органов местного самоуправления, средств массовой информации, поступающие в органы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля по вопросам, отнесенным к их компетенции;

е) документы, подтверждающие наличие случаев смерти, заболеваний (отравлений, несчастных случаев) людей, животных и растений, загрязнения окружающей среды, аварий, причинения вреда имуществу, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, связанных с деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

ж) сведения об экспертах и экспертных организациях, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю;

з) документы, подтверждающие выполнение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами предписаний, постановлений, предложений органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля по результатам проведенных проверок;

и) перечни юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, деятельности которых и (или) используемым ими производственным объектам присвоены категории риска или классы (категории) опасности (для видов государственного контроля (надзора), осуществляемых с применением риск-ориентированного подхода);

к) предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, возражения на них, уведомления об их исполнении;

л) программы профилактики нарушения обязательных требований и данные об их исполнении;

м) задания на проведение мероприятий по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, и оформленные результаты проведения таких мероприятий.

Согласно п. 6 Методики на основании указанных в пункте 5 документов и сведений готовятся материалы по расчету, анализу и оценке показателей эффективности (далее - данные мониторинга).

Данные мониторинга включаются органами муниципального контроля в доклады о муниципальном контроле в соответствующих сферах деятельности и об эффективности указанного контроля (п.7 Методики).

В соответствии с п.8 Методики данные мониторинга используются органами муниципального контроля при планировании и осуществлении своей деятельности, при формировании заявок на выделение необходимых финансовых средств, подготовке предложений по совершенствованию нормативно-правового обеспечения контрольно-надзорных функций, улучшению координации и взаимодействия между органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Проверкой установлено, что в администрации муниципального района «Калганский район» порядок подготовки и обобщения сведений об организации и проведении муниципального контроля во исполнение п.5 Правил №215 не принят, мониторинг осуществления муниципального контроля в сфере земельных правоотношений не проводится, доклад за 2017 год об осуществлении муниципального земельного контроля, содержащий сведения о результатах мониторинга эффективности муниципального контроля согласно приложению №2, в том числе в части анализа, оценки и прогноза эффективности муниципального земельного контроля, проведенного на основе данных и документов, изложенных в п.5 Методики.

Отсутствие плана проверок соблюдения земельного законодательства не является основанием для освобождения органа местного самоуправления от составления указанного доклада, в.т.ч. поскольку мониторинг эффективности муниципального контроля, анализ, оценка и прогноз эффективности муниципального земельного контроля осуществляется и по иным данным, указанным в Методике.

Таким образом, полномочия по муниципальному земельному контролю администрацией муниципального района «Калганский район» в полном

объеме не реализуются, что исключает предупреждение нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, устранение причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований.

На основании изложенного, руководствуясь ч.1 ст.24 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»,

ПРЕДЛАГАЮ:

В срок до **14.11.2018** г. рассмотреть настоящее представление, о дате и месте рассмотрения уведомить прокурора (в том числе по телефону 83022238511).

В течение месяца принять конкретные меры по устранению указанных нарушений, а также причин и условий им способствующих.

Рассмотреть вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных лиц.

О результатах рассмотрения представления и принятых мерах сообщить в прокуратуру в письменной форме в установленный законом **месячный срок** с приложением документов, подтверждающих устранение нарушений.

Одновременно предупреждаю, что неисполнение, либо ненадлежащее исполнение законных требований прокурора, в том числе содержащихся в представлении об устранении нарушений федерального законодательства, влечет административную ответственность по ст.17.7 КоАП РФ.

Приложение: решение Центрального районного суда от 14.02.2018 по делу №2а-898/2018.

Прокурор
старший советник юстиции



А.А. Шорохов