



КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Судебная коллегия по гражданским делам Омского областного суда в составе председательствующего Лисовского В.Ю.,
судей областного суда Алешкиной Л.В., Запихиной Н.Г.,
при секретаре Потаниной А.В.

рассмотрела в судебном заседании 19 января 2011 года дело по кассационной жалобе представителя Администрации г. Омска по доверенности Батраковой И.А., кассационной жалобе представителя Омского городского Совета по доверенности Голушкова Д.И. на решение Куйбышевского районного суда г. Омска от 15.11.2010, которым постановлено:

«Исковые требования прокурора г. Омска удовлетворить частично.

Признать подпункт 6 пункта 4, подпункты 6, 7, 8, 9 в части слова «охраны», 13 в части слова «охраны» положения о муниципальном земельном контроле на территории г. Омска утвержденном решением Омского городского Совета от 10.05.2000 № 353 противоречащими закону и недействующими».

Заслушав доклад судьи областного суда Алешкиной Л.В., судебная коллегия
УСТАНОВИЛА:

Прокурор города Омска в порядке ст. 251 ГПК РФ обратился в суд с заявлением, в котором просил признать пп. 6 п. 4, пп. 6, 7, 8, 9, 13 п. 5 Положения о муниципальном земельном контроле на территории города Омска, утвержденного Решением Омского городского Совета от 10.05.2006 № 353 (в ред. от 10.03.2010) противоречащими требованиям закона и недействующими, ссылаясь на отсутствие у органов муниципального земельного контроля полномочий на проведение контроля за охраной земель и привлечение к административной ответственности.

В судебном заседании прокурор Чудинова М. С. требования поддержала.

Представитель Омского городского Совета по доверенности Голушков Д.И. возражал против заявленных требований, пояснил, что использование земель в РФ невозможно без их охраны, соответственно осуществлять контроль только за использованием земель, не осуществляя контроль за их охраной, невозможно в принципе. Указал, что муниципальный контроль за охраной земель не нарушает прав физических и юридических лиц, просил в иске отказать.

Представители Администрации г. Омска и Департамента имущественных отношений по доверенности Батракова И. А. и Устинов А. Б. с требованиями прокурора г. Омска также не согласились.

Судом постановлено изложенное выше решение.

В кассационной жалобе представитель Администрации г. Омска по доверенности Батракова И.А. просит решение суда отменить. Полагает, что решение суда в части удовлетворения заявленных прокурором г. Омска требований вынесено с нарушением норм материального и процессуального права, поскольку обжалуемое прокурором г. Омска Положение о муниципальном земельном контроле на территории г. Омска, утвержденное Решением Омского городского Совета от 10.05.2006 № 353, соответствует действующему законодательству и не нарушает права и законные интересы граждан, охраняемые законом интересы общества и государства. Считает, что исходя из системного толкования норм Земельного Кодекса РФ можно сделать вывод, что законодатель не разделяет охрану земель от использования земель. Использование и охрана земель составляют единый процесс. В связи с чем, осуществление муниципального контроля за использованием земель включает в себя мероприятия по контролю за охраной земель. Осуществление департаментом имущественных отношений Администрации г. Омска, являющимся специально уполномоченным структурным подразделением Администрации г. Омска, осуществляющим муниципальный земельный контроль на территории г. Омска, сбора

информации, обследования земельных участков на основании обжалуемого Положения, не нарушать права и законные интересы граждан.

В кассационной жалобе представитель Омского городского Совета по доверенности Голушков Д.И. просит отменить решение суда, принять по делу новое решение - в удовлетворении заявления прокурору г. Омска отказать. Считает, что суд неправильно применил нормы федерального законодательства, неверно их истолковал. Приводит аналогичные доводы. Не согласен также с выводами суда по поводу привлечения физических лиц к ответственности, поскольку действующее законодательство не содержит каких-либо положений, позволяющих органам местного самоуправления, реализуя полномочия публично-властного органа, привлекать граждан к ответственности.

Проверив материалы дела, доводы кассационных жалоб, заслушав объяснения представителя Голушкова Д.И., Батраковой И.А., которые доводы жалоб поддержали, представителя Департамента имущественных отношений администрации города Омска, который согласился с доводами жалоб, прокурора Гусева Н.Н., который просил решение оставить без изменения, судебная коллегия приходит к следующему.

Как установлено судом, решением Омского городского Совета от 10.05.2006 № 353 утверждено Положение о муниципальном земельном контроле на территории города Омска.

В соответствии с п.п.6 п.4 Положения целями муниципального земельного контроля являются, в том числе, сохранение и воспроизводство почв, предотвращение вредного воздействия на окружающую среду при использовании земель.

Согласно п.п.6 п. 5 Положения муниципальный земельный контроль осуществляется за своевременным выполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых, строительных, изыскательских и иных работ, проводимых с нарушением почвенного слоя, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных и собственных нужд.

Подпунктом 7 пункта 5 Положения предусмотрено выполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от водной эрозии, заболачивания, подтопления, переуплотнения, загрязнения и по предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель и вызывающих их деградацию.

Муниципальный земельный контроль согласно п.п. 8 п.5 осуществляется за выполнением требований по предотвращению уничтожения, самовольного снятия и перемещения плодородного слоя земли, согласно п.п. 9 - за соблюдением порядка использования и охраны земель особо охраняемых территорий, согласно п.п. 13 - за выполнением иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель.

Признавая требования прокурора подлежащими удовлетворению в части, суд исходил из того, что предмет муниципального и государственного земельного контроля различен, в компетенцию органов местного самоуправления в части земельного контроля функции контроля за охраной земель законодателем не включены.

Коллегия находит указанные суждения правильными, изложенное следует из системного толкования норм материального права, регулирующего правоотношения земельного контроля и охраны земель, а также полномочия органов, осуществляющих земельный контроль.

Согласно ст. 16 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа отнесено осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа.

Глава 12 Земельного Кодекса РФ «Контроль за соблюдением земельного законодательства, охраной и использованием земель (земельный контроль)» устанавливает различный предмет государственного и муниципального земельного контроля.

В соответствии со ст.71 ЗК РФ государственный земельный контроль осуществляется за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель, ст. 72 ЗК РФ определено, что муниципальный земельный контроль осуществляется только за использованием земель на территории муниципального образования.

124

Контроль за соблюдением требований охраны земель к предмету муниципального земельного контроля положениями главы 12 ЗК РФ не отнесен.

Содержание охраны земель определено статьей 13 ЗК РФ, в соответствии с которой в целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

- 1) сохранению почв и их плодородия;
- 2) защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;
- 3) защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, а также защите растений и продукции растительного происхождения от вредных организмов (растений или животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред деревьям, кустарникам и иным растениям);
- 4) ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;
- 5) сохранению достигнутого уровня мелиорации;
- 6) рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;
- 7) сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

В соответствии с Положением о государственном земельном контроле, утвержденном постановлением Правительства РФ от 15.11.2006 № 689, государственный земельный контроль осуществляется Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальными органами.

К государственному земельному контролю отнесено обеспечение соблюдения организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, гражданами земельного законодательства, требований охраны и использования земель.

С учетом вышеприведенных положений закона и Постановления Правительства РФ от 15.11.2006 №689 суд дал надлежащую оценку оспариваемым положениям подпункта 6 пункта 4, подпунктов 6, 7, 8, пункта 5 Положения о муниципальном земельном контроле на территории г. Омска, а также подпунктов 9, 13 пункта 5 в части слов «охраны земель», правильно указав, что в них в качестве целей и полномочий муниципального земельного контроля воспроизведены мероприятия по охране земель, предусмотренные ст.13 ЗК РФ.

Поскольку оспариваемые подпункты относят к целям и функциям муниципального земельного контроля контроль за охраной земель, при этом законодателем контроль за охраной земель возложен на уполномоченные государственные органы, решение о признании противоречащими закону и недействующими подпункта 6 пункта 4, подпунктов 6, 7, 8, пункта 5 Положения о муниципальном земельном контроле на территории г. Омска, а также подпунктов 9, 13 пункта 5 в части слов «охраны земель» коллегия находит законным и обоснованным.

Утверждения кассаторов о том, что органы местного самоуправления законом наделены полномочиями по охране земель, в т.ч. в силу ст.ст. 13,11 ЗК РФ, к отмене постановленного судом решения не ведут.

Статьей 13 Земельного Кодекса РФ предусмотрено, что в целях охраны земель разрабатываются федеральные, региональные и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий.

Статьей 11 ЗК РФ к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся разработка и реализация местных программ использования и охраны земель,

а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области исполнения функций по охране земель.

Названными положениями закона к муниципальному земельному контролю полномочия по охране земель не отнесены.

Статья 42 ЗК РФ устанавливает обязанности собственников земельных участков и землепользователей по охране земель, соответствующие полномочия органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль, указанной нормой права не установлены.

Мнение кассаторов о том, что осуществление муниципального контроля за использованием земель включает в себя мероприятия по контролю за охраной земель, основано на ошибочном толковании норм материального закона, правильно примененных судом при разрешении дела, учтено быть не может.

Доводы кассационных жалоб, состоящие в том, что обжалуемое Положение не предоставляет органу местного самоуправления права осуществлять полномочия, не предусмотренные действующим законодательством, в т.ч. право составления протоколов об административных правонарушениях, привлечения к административной ответственности, не может нарушать права и законные интересы граждан, аналогичны приводимым в суде первой инстанции. Суд нашел данные доводы необоснованными, поскольку какой-либо контроль в отсутствие полномочий по привлечению к ответственности и проверки, проводимые неуполномоченными органами, незаконны и нарушают права субъектов земельных отношений. С указанными выводами судебная коллегия считает возможным согласиться.

Прочие доводы жалоб основаны на иной оценке обстоятельств дела, неправильном системном толковании закона, регулирующего спорные отношения, в связи с чем судебной коллегией отклоняются.

Судом правильно определены юридически значимые обстоятельства, выводы соответствуют обстоятельствам дела, которые установлены на основании представленных в деле доказательств, судом правильно применен материальный и процессуальный закон.

Оснований для отмены постановленного судом решения по доводам кассационных жалоб не имеется.

Руководствуясь ст.ст.361,366 ГПК РФ, судебная коллегия
ОПРЕДЕЛИЛА:

Решение Куйбышевского районного суда г. Омска от 15.11.2010 оставить без изменения, кассационные жалобы – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

Копия выдана

Судья *Е.М. Сидорова*

Секретарь *М.В. Жукова*

