

**Министерство образования и науки Российской Федерации**

---

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого»**

**Гуманитарный институт  
Кафедра «Теория и история государства и права»**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
БАКАЛАВРА**

**Прокурорский надзор в сфере земельного законодательства  
Российской Федерации**

Направление 40.03.01 Юриспруденция

Студент гр. 43821/8  
Иевлев Анатолий Анатольевич

Санкт-Петербург  
2016

**Министерство образования и науки Российской Федерации**

---

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого»**

**Гуманитарный институт  
Кафедра «Теория и история государства и права»**

Работа допущена к защите  
Зав. кафедрой «Теория и  
история государства и права»  
\_\_\_\_\_ В.Н. Снетков  
\_\_\_\_\_ 2016 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
БАКАЛАВРА**

**Тема: Прокурорский надзор в сфере земельного  
законодательства Российской Федерации**

Направление 40.03.01 Юриспруденция

Выполнил  
студент гр.43821/8 \_\_\_\_\_ А.А. Иевлев

Научный руководитель \_\_\_\_\_ доцент кафедры ТиИГП  
к. ю. н доцент  
Н.А. Липский

Санкт-Петербург  
2016

**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА .....	7
1.1. Сущность, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.....	7
1.2. Правовые основы деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением земельного законодательства .....	12
2. СОСТОЯНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА .....	20
2.1. Особенности прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства .....	20
2.2. Состояние законности в сфере земельных правоотношений .....	25
3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА..	31
3.1. Актуальные вопросы методики и тактики прокурорского надзора по выявлению, устранению и предупреждению нарушений земельного законодательства .....	31
3.2. Меры прокурорского реагирования на выявленные нарушения в сфере земельных правоотношений .....	40
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	50
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	53
РЕФЕРАТ. КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА .....	60

## **ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность темы работы** определяется тем, что в современных условиях правоотношения, связанные с земельными отношениями, являются одними из ключевых отношений гражданского оборота. Правовые отношения, связанные с землей особо активизируются в условиях активных процессов приватизации, происходящих в нашем современном обществе, в условиях многочисленных и регулярных сделок с землёй в современной экономике. В такой ситуации активизируется ситуация неправомерного использования земель и отношений, связанных с их использованием и реализацией.

Верное исполнение органами местного самоуправления, государственной власти, должностными лицами, юридическими лицами ведет к эффективному использованию земель, обеспечению плодородия и качества земельных участков и в общем способствует сохранению экологического состояния окружающей среды. И существенная роль в осуществлении исполнения земельного законодательства принадлежит прокуратуре Российской Федерации. В данной работе проводится исследование вопросов предмета прокурорского надзора в сфере земельного законодательства России; предлагаются варианты совершенствования законодательства прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

**Объект исследования** – являются правоотношения, возникающие при реализации полномочий прокурора в процессе осуществления надзора за исполнением земельного законодательства.

**Предмет исследования** – являются нормы российского законодательства, регламентирующие надзорную деятельность прокуратуры в сфере земельных правоотношений; практика применения этих правовых норм, а также существующие теоретические разработки проблем прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

**Цель работы** – исследование правового регулирования и путей совершенствования прокурорского надзора в сфере земельных

правоотношений. Для реализации указанной цели в работе были поставлены следующие задачи:

1. Охарактеризовать сущность, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства;

2. Проанализировать правовые основы деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением земельного законодательства;

3. Проанализировать состояние законности в сфере земельных отношений;

4. Охарактеризовать особенности прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства;

5. Изучить особенности методики и тактики прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства;

6. Проанализировать меры прокурорского реагирования на выявленные правонарушения в сфере земельного законодательства.

**Нормативно-правовую базу исследования** составили: Конституция Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Кодекс об Административных правонарушениях Российской Федерации, Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», а также другие нормативно-правовые акты, относящиеся к теме настоящего исследования.

**Теоретическую основу** исследования составили труды таких авторов как: П.В. Абрамова, Т.В. Ашитковой, В.П. Беляева, А.Д. Берензон, А.Ю. Винокурова, О.В. Воронина, И.И. Гильмутдинова Н.П. Дудина, О.И. Жуковой, О.В. Калугиной, Н.А. Липского, М.А. Макаренко, В.Г. Мелкумова, В.П. Рябцева, О.В. Черныш, В.И. Шинда, Д.В. Якунина, В.Б. Ястребова и ряда других.

**Эмпирический материал** представлен в работе в виде анализа конкретно-прикладных исследований, опубликованных в печати и в

различных специализированных изданиях, а также анализа материалов судебной практики.

**Методологическую основу** исследования составляют общенаучный диалектический метод познания, предполагающий объективный, всесторонний анализ фактического материала. Из числа общенаучных методов использовались системный подход и средства анализа и синтеза, из частнонаучных - формально-юридический, сравнительно-правовой, проблемно-теоретический, методы научного познания и другие.

**Новизна исследования** выражается в анализе и изучении действующих правовых форм прокурорского надзора в сфере земельного законодательства.

**Практическая значимость** заключается в том, что сделанные в настоящей работе выводы могут быть использованы при дальнейшем осуществлении прокурорского надзора в сфере земельного законодательства.

**Структура** настоящего исследования обусловлена задачами и целями исследования. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка. Каждый из параграфов посвящен отдельным изучаемым вопросам, призванным отразить логику изложения материала и облегчить систематическое восприятие работы.

# 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

## 1.1. Сущность, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства

В современных условиях прокурорский надзор за соблюдением земельного законодательства остается одним из приоритетных направлений в деятельности прокуратуры надзорного характера.<sup>1</sup> Значимость данного вида прокурорского надзора обусловлена следующими обстоятельствами.

1. Сегодня в России осуществляется целенаправленная земельная политика, которая направлена на повышение результативности применения земель всех категорий использования, повышение эффективности охраны земельного фонда как ключевого элемента окружающей среды и основного средства производства в агропромышленном комплексе, что обеспечивает продовольственную безопасность государства.<sup>2</sup>

2. В настоящее время в стране существует ряд вопросов, связанных с препятствиями при реализации политики государства в обеспечении участками земли для развития жилищного строительства массового характера.<sup>3</sup>

3. В России нужно создать условия для стабильного развития экономики, в том числе с помощью результативного применения участков земли или их частей как недвижимого имущества, повышение их использования и вовлечения в гражданско-правовой оборот.

4. К сожалению, в современных условиях хозяйствования нужно отметить неудовлетворительное состояние законности.

---

<sup>1</sup> Калугина О.В. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства в России: автореф. дисс. к.ю.н. / О.В. Калугина – М.- 2013. – С.5.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2017 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2012. – №12. – Ст.1425.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. –03.06. 2008. – №47. – Ст.5489.

5. В России наблюдаются тенденции ухудшения качества земель в целом ряде субъектов Российской Федерации.

Надзор в сфере земельного законодательства возложен непосредственно на прокуроров в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за осуществлением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».<sup>1</sup>

Ключевыми направлениями прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства являются:

- надзор за соответствием закону нормативно-правовых актов, которые содержат нормы земельного права, которые издаются поднадзорными органами местного самоуправления и государственной власти и их должностными лицами, куда включается их оценка по вопросам наличия или отсутствия коррупциогенных свойств;

- надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов органами исполнительной власти, муниципальными органами управления, их должностными лицами при принятии нормативно-правовых актов и реализации действий или бездействии;<sup>2</sup>

а) при осуществлении функций управления в области применения и охраны земель (отношения административно-правового характера);

б) при реализации правовых полномочий собственника земли при непосредственном применении земель с соблюдением норм по их охране; при управлении и распоряжении землей; при принятии мер по защите публичных прав на землю;

- надзор за соблюдением Конституции России и исполнением законов, регулирующие земельные отношения, органами управления и начальниками

---

<sup>1</sup> Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 (ред. от 01.07.2015) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. – 06.03. 2008. – №3.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.



организаций любого типа, а кроме того за законностью принимаемых ими нормативно-правовых актов.

Для полного понимания предмета прокурорского надзора в сфере земельного законодательства в России нужно: 1) охарактеризовать его содержание, то есть те нормативно-правовые акты, которые формируют земельные правоотношения, за осуществлением которых и реализуется надзор прокурора; 2) установить сферу лиц, за деятельностью которых по реализации нормативно-правовых актов в области земельных отношений, а также за соблюдением законов принимаемых ими нормативно-правовых актов в области исполнения земельных правоотношений реализуется надзор прокуратуры в Российской Федерации.<sup>1</sup>

Понятия предмета прокурорского надзора имеет определяющее значение для установления целей деятельности прокурора, ее пределов, компетенции прокурора, разграничения полномочий органов прокуратуры и органов государственного контроля и, в конечном итоге, для установления верховенства закона и укрепления законности.

Под предметом исследования понимается то, на что направлена мысль, внимание, действие. Сформулировать предмет деятельности - значит заложить основу, найти отправную точку для проведения изучения всех других составляющих исследуемого явления или процесса.

Определение понятия предмета прокурорского надзора за исполнением законов всегда было в центре дискуссий научной общественности.

Как правило, целью научного обсуждения тех или иных проблем является правовое закрепление наиболее объективных, конструктивных и отвечающих потребностям общества идей. Поэтому закономерно, что такая основополагающая категория как предмет надзора за исполнением законов одного из руководящих правоохранительных органов Российской Федерации - прокуратурой, законодательно урегулирована в ст. 21 Закона о прокуратуре,

---

<sup>1</sup> Калугина О.В. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации:// О.В. Калугина// «Административное и муниципальное право». –2012.– №12. – С.17.

согласно которой этим предметом является:

1. Соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, службами, иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

2. Соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

При определении предмета прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства следует учитывать также положения нормативно-правовых актов в сфере земельных отношений, прежде всего Земельного кодекса Российской Федерации, являющимся в рассматриваемом случае основным нормативным актом. Кодекс определяет предмет регулирования земельного законодательства отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Использование земель предполагает применение таких правомочий, как владение, пользование и распоряжение земельными участками юридическими и физическими лицами, Российской Федерацией, субъектами Федерации, муниципальными образованиями, которые наделены указанными правами в установленном законом порядке и являются субъектами земельных правоотношений.

Объектами надзора за исполнением земельного законодательства являются органы:

- государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления общей компетенции;
- государственного контроля и надзора;

- по управлению и распоряжению земельными ресурсами - Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом и его территориальные органы; органы государственной власти по управлению и распоряжению имуществом соответственно субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- налогового контроля;
- санитарно-эпидемиологического надзора;
- регистрации прав на недвижимое имущество;
- руководители коммерческих и некоммерческих организаций;
- крестьянские (фермерские) хозяйства.

Итак, проанализируем главные критерии формирования «пределов надзорной прокурорской деятельности» относительно данного исследования, с помощью которых определим предмет прокурорского надзора в области земельных правоотношений в России.<sup>1</sup>

Пределы прокурорской надзорной работы, представлений о должном, запрещенном и возможном, формируются такими основными критериями:

- спецификой нормативно-правовых актов, надзор за осуществлением которых осуществляет прокурор;

- сферой объектов надзора за реализацией нормативно-правовых актов;

- объемом полномочий, применяемых для определения данных нарушений нормативно-правовых актов, их причинности и условий, которые способствуют им, предупреждения и устранения данных правонарушений.<sup>2</sup>

В Законе о прокуратуре имеются и такие «ограничители» надзора, как запрет подменять другие органы власти, требование осуществления проверок на базе поступившей в прокурорские органы данных о фактах нарушения нормативно-правовых актов, которые требуют принятия каких либо мер прокурором.

---

<sup>1</sup> Казарина А. Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: // А.Х. Казарина// «Право и экономика». – 2015. – №8. – С.56-58.

<sup>2</sup> Кехлеров С.Г. Настольная книга прокурора: Учебник. / под ред. С. Г. Кехлерова.- М.: Юрайт.- 2014.- С. 175 - 176.

Таким образом, главной задачей прокуроров при реализации надзорных полномочий за исполнением земельного законодательства является надзор за осуществлением, соблюдением законов на любом уровне управления, а также недопущение принятия и использования коррупционно «опасных» нормативно-правовых актов.

Сегодня в России осуществляется целенаправленная земельная политика, которая направлена на повышение результативности применения земель всех категорий использования, повышение эффективности охраны земельного фонда как ключевого элемента окружающей среды и основного средства производства в агропромышленном комплексе, что обеспечивает продовольственную безопасность государства. К сожалению, в современных условиях хозяйствования нужно отметить неудовлетворительное состояние законности, значительный уровень коррупционности в области земельных правоотношений.

## **1.2. Правовые основы деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением земельного законодательства**

В статьях 2, 4 Земельного кодекса Российской Федерации, определен перечень нормативно-правовых актов, регулирующие земельные отношения.<sup>1</sup> Они достаточно обширны: от международных договоров России до нормативных нормативно-правовых актов органов муниципальной власти.

Важно определить, какие точно из них должны быть включены в содержание нормативно-правовых актов в области земельного законодательства, за осуществлением которого прокурору необходимо вести надзорную деятельность. В том случае, когда применяется непосредственное толкование.<sup>2</sup> В п.1 ст. 2 Земельного кодекса России, согласно которому в

---

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 25.03.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 25.10.2001. – №44. – Ст.4147.

<sup>2</sup> Корнев А. П. Административное право России: Учебник./ под ред. А.П. Коренева.- М.: Московская академия МВД России, Центр юридической литературы "Щит".- 2014.-С. 95.

состав правовых актов в области земельного законодательства следует включать лишь Земельный кодекс Российской Федерации, федеральные законы и региональные законы, и п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,<sup>1</sup> то следует сделать вывод об осуществлении прокурорского надзора за соблюдением Конституции России и за реализацией лишь федеральных законов и региональных законов, которые регулируют земельные правоотношения, в связи с тем, что в соответствии с подпунктом «к» п. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации законодательство о земле находится в совместном ведении Российской Федерации и регионов.

Но такой подход не достаточно правильный, поскольку не дает возможность учитывать какие-либо особенности правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере земельного законодательства: большинство вопросов применения и охраны земельных ресурсов, подробно не отрегулированы правом, относятся им к регулированию указами Президента России, правовыми актами Правительства России, которые содержат нормы права о земле, то есть «выполняют задачу квазизакона».<sup>2</sup> При помощи принятия таких актов осуществляются, приводятся в жизнь, нормы законов. К примеру, граждане иностранных государств, лица без гражданства и юридические лица зарубежных стран не имеют права владеть на праве собственности участками земли, которые находятся на территориях у границ страны, список которых определяется Президентом России согласно федеральному законодательству о Государственной границе России, и на других определенных специально территориях России согласно с федеральным нормам.<sup>3</sup> Также, возможность осуществления земельных

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 01.11.1995. – №47. – Ст.4472.

<sup>2</sup> Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебник/ под ред. Марченко М.Н.- М.: Юристъ.- 2014. – С.45.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 09.01.2011 № 26 «Об утверждении Перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 28.12.2011. – №2. – Ст.268.

правоотношений указами Президента Российской Федерации указана в п. 2 ст. 1 Федерального закона от 24.07.2002 №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»,<sup>1</sup> ст. 1 Федерального закона от 21.12.2004 №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»<sup>2</sup> и других.

Важнейшая роль в осуществлении земельных правоотношений отводится правовым актам (постановлениям и распоряжениям) Правительства России, принимаем им в границах полномочий, которые определены Земельным кодексом Российской Федерации, федеральными законами, и кроме того указами Президента России, которые определяют земельные правоотношения. Роль нормативного регулирования правоотношений, связанных с землей, высшим органом исполнительной власти значительна. Так, для реализации федеральных законов, указов Президента России, Правительством России после 30 октября 2001 г. (со времени вступления в силу Земельного кодекса России) были приняты такие важные при применении и охране земель акты, как Положение об осуществлении государственного мониторинга земель,<sup>3</sup> Положение об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков; Положение о проведении территориального землеустройства, Положение о государственном земельном контроле<sup>4</sup> и другие.

В соответствии со ст. 2 Земельного кодекса Российской Федерации органы исполнительной власти на федеральном уровне не являются субъектами, которые имеют право принимать нормативные акты, которые

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.07.2002 №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.07.2002. – №30. – Ст.3018.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21.12.2004 №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 23.12.2004. – №52. – Ст.5276

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2002 № 846 "Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель"//Собрание законодательства Российской Федерации.- 17.04.2002. № 49. Ст. 4882.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 № 689 "О государственном земельном контроле" // Собрание законодательства Российской Федерации.- 10.11.2006. № 47. Ст. 4919

содержат положения земельного права. Но, в соответствии с иными статьями Земельного кодекса Российской Федерации, например ст. ст. 7, 54, 67, а кроме того нормами иных федеральных законов, определенным Правительством России органам исполнительной власти федерального уровня даны полномочия по принятию правовых актов, которые определяют конкретные сферы земельных правоотношений.

К примеру, принятие классификатора видов разрешенного применения земельных участков (который так и не принят); формирование порядка формирования цены участка земли, который находится в федеральной собственности, по которой реализуется его продажа собственнику имеющегося на данном участке земли строения, здания, сооружения (не сформирован); Перечня документов, которые необходимы для покупки прав на земельный участок, который находится в общественной собственности и на котором имеются здания, строения, сооружения; определение порядка осуществления государственного кадастра недвижимости, установление формы и порядка ведения похозяйственных книг.<sup>1</sup> Также, вопросы формирования порядка проведения и организации торгов (аукционов, конкурсов) по приобретению участков земли или права на заключение арендных договоров данных участков земли; формирования формы предупреждения о имеющемся земельном правонарушении; порядка реализации государственного мониторинга земель, хотя и относятся к полномочиям особо уполномоченных органов исполнительной федеральной власти, до настоящего времени определяются постановлениями Правительства России, что приводит к сомнениям о легитимности их использования.

В этой связи ст. 2 Земельного кодекса Российской Федерации нужно привести в согласие с иными пунктами закона и добавить указанные нормативно-правовые акты органов федеральной исполнительной власти в

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О государственном кадастре недвижимости» // Собрание законодательства Российской Федерации. –19.07.2007. – №31. – Ст.4017.

сферу источников права о земельных правоотношениях. Следует указать, что правила смежных отраслей правовой системы, а конкретнее Водный и Лесной кодексы, которые регламентируют содержание лесного и водного законодательства, определяют в качестве своего источника, который регулирует водные и лесные правоотношения, нормативно-правовые акты органов федеральной исполнительной власти.

Также, для формирования правоотношений, связанных с землей используются принятые до начала действия Земельного кодекса Российской Федерации правовые акты Главы российского государства и правовые акты Правительства России в той сфере, которая не противоречит Земельному кодексу России. Важно указать, что во время с 1991 года, когда политический режим в нашей стране стал изменяться, был осуществлен переход от плановой экономической системы к смешанной экономической системе с помощью осуществления кардинальной реформы экономики, в том числе и в сфере земли. Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 01.11.1991 № 1831-1 «О правовом обеспечении экономической реформы» Главе Российского государства для быстрого правового проведения указанных реформ была делегирована возможность принимать указы по нормам, формирование которых по Основному Закону России 1978 года должно было реализовываться или законами России, или законами регионального значения в субъектах Российской Федерации, на них была возложена обязанность «заполнить пробелы в регулировании правом в сферах, которые требуют решения законом».<sup>1</sup>

Самые существенные из Указов Президента Российской Федерации, которые регулируют правоотношения в сфере земли во время с 1991 года до времени введения в действие Земельного кодекса России 2001 года: «О

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента России от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации», утвержденного названным Указом» // Собрание законодательства Российской Федерации.- 04.07.1996. № 19. Ст. 2320.



неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР», «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», «О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан», «О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности», «О реализации конституционных прав граждан на землю» и иные. В настоящее время ряд Указов продолжают свое действие, ряд указов Президента Российской Федерации и более 50 постановлений Правительства России,<sup>1</sup> которые изданы до введения в действие Земельного кодекса России и определяющие земельные правоотношения в области, которая не противоречат Земельному кодексу Российской Федерации 2001 года, которые нуждаются в прокурорском надзоре за их реализацией.

На базе и для осуществления норм Земельного кодекса России, законов федерации, других нормативно-правовых актов России, региональных законов органы исполнительной власти регионов, а кроме того органы местного самоуправления в границах своих сфер деятельности могут принимать нормативные акты, которые содержат нормы права о земле.

В итоге, правовые акты региональных органов исполнительной власти и муниципальных органов, которые содержат нормы права земельного законодательства, которые приняты ими по проблемам, которые относятся только к их компетенции, и не могут быть подвергнуты исключению из области предмета прокурорского надзора.<sup>2</sup>

Важным направлением прокурорского надзора, так же является надзор за изданием актов органов земельного контроля Российской Федерации, в соответствии с нормативными правовыми актами, обладающими наиболее высшей юридической силой. В частности все акты органов исполнительной власти осуществляющие государственный земельный контроль, должны

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 23.02.1994 № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» // Собрание законодательства Российской Федерации.-14.03.1995.- № 12. Ст. 1060.

<sup>2</sup> Казарина А. Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов: автореф. дисс. д. ю. н./ А.Х. Казарина – М.- 2009. – С.14.

быть в четком и законном соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 года №1 «Об утверждении положения о государственном земельном надзоре». Таким органом исполнительной власти, осуществляющий государственный земельный контроль и надзор на сегодняшний день является Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, а так же ее территориальные органы, в том числе и находящиеся в субъектах Российской Федерации.

В сферу нормативно-правовых актов, которые регулируют земельные правоотношения в России, надзор за реализацией которых реализует прокуратура, включаются и международные договоры России, которые являются согласно ст. 15 Конституции Российской Федерации важнейшей частью правовой системы государства. В соответствии со ст. 4 Земельного кодекса России, в том случае, если международным договором России, который ратифицирован в определенном порядке, определены другие правила, чем предусмотренные Земельным кодексом России, используются нормы международного договора.

Также, обозначенные правовые акты, регулируют в той или иной степени отношения по применению и охране земель в России как жизненно необходимого ресурса и труда народов, которые проживают на определенной территории, за осуществлением которых должен реализовываться надзор прокурора, который следует определить как «содержание правовых актов в области земельного законодательства», разительно отличается от своего понимания официально приведенного в ст. 2 Земельного кодекса России, рамки которого включают лишь Земельный кодекс России, другие федеральные законы и законы субъектов России. В п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указан полный перечень органов, должностных лиц, которые являются объектами надзора прокурора. Определим ряд из них. К примеру, к поднадзорным прокурорскому надзору органов можно отнести «министерства на федеральном уровне, государственные службы, агентства и другие органы

федеральной исполнительной власти». Указанная формулировка органов федерального исполнительной власти, которые подлежат надзору, конкретное определение их «правовых форм», «типов»,<sup>1</sup> учитывая осуществляемую в нашей стране административную реформу, которая затрагивает и систему, и структуру органов федеральной исполнительной власти, является неверной.<sup>2</sup>

Поэтому А. Ю. Винокуров указал на «целесообразность в ст. 21 Федерального закона о прокуратуре указать нейтральный термин «органы исполнительной власти" на федеральном уровне», что отразилось в принятом после в Приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 № 195 «Об организации надзора прокурора за осуществлением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».<sup>3</sup>

Таким образом, определен перечень нормативно-правовых актов, регулирующие земельные отношения. Они достаточно обширны: от международных договоров Российской Федерации до нормативных актов органов муниципальной власти. Важно определить, какие точно из них должны быть включены в содержание нормативно-правовых актов в области земельного законодательства, за осуществлением которого прокурору необходимо вести надзорную деятельность.

---

<sup>1</sup> Корнев А. П. Административное право России: Учебник./под ред. А.П. Корнев.- М.: Московская академия МВД России, Центр юридической литературы "Щит".- 2014.-С. 95.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О концепции административной реформы в России в 2006 - 2010 годах» //Собрание законодательства Российской Федерации.-08.11. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>3</sup> Винокуров А.Ю. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов:/ А.Ю. Винокуров // «Закон».- 2006.- № 4.- С. 10.

## **2. СОСТОЯНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

### **2.1. Особенности прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства**

Четкое представление об организации прокурорского надзора в сфере земельного законодательства имеет определяющее значение для установления целей деятельности прокурора, ее пределов, компетенции прокурора, разграничения полномочий органов прокуратуры и органов государственного контроля и, в конечном итоге, для установления верховенства закона и укрепления законности в нашей стране.

В современном правовом пространстве осуществляется значительная специализация прокурорских полномочий, создание специализированных прокуратур, например, природоохранных прокуратур. Эта тенденция позитивна, она даёт возможность значительно учесть особенности определенного вида нарушений права и более результативно с ними бороться. В связи с этим вполне выделение в отдельную подсистему прокуратуры по надзору за земельными правоотношениями, которая могла бы осуществлять полномочия по надзору в области земельного законодательства.

В зависимости от социально-экономической и политической ситуации, прокуратурой уделяется приоритетное внимание надзору за исполнением тех или иных отраслей законодательства, состоянию законности в определенных видах правоотношений, то есть динамическим направлениям надзора. Например, при проведении земельной реформы в сельском хозяйстве особое значение имело поддержание законности при определении земельных долей, выдаче правоустанавливающих документов на эти земельные доли. При осуществлении приватизации государственных и муниципальных предприятий, их расширении и дополнительном строительстве особое внимание прокуратуры было направлено на соблюдение порядка продажи

земель, на которых располагались эти предприятия<sup>1</sup>; при введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации акцент в деятельности прокуратуры делался на исполнении положений этого нормативного акта, в частности, на соблюдение порядка изъятия и предоставления земель, в том числе иностранцам, исполнении требования законодательства об однократном бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков, которыми они владеют на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения и так далее.

Для того чтобы деятельность прокуратуры в сфере надзора за земельным законодательством была результативна, необходима реализация целого комплекса мер в этой сфере.<sup>2</sup> Прежде всего, меры нужно предпринять в сфере нормативно-правового обеспечения при осуществлении проверок прокурорами в сфере земельных правоотношений.

Так, можно заимствовать в современных условиях позитивный опыт прокуратуры СССР ряда зарубежных стран по принесению протестов на нормативно-правовые акты, которое влекло приостановление действия тех или иных нормативно-правовых актов.<sup>3</sup>

Так же важно, позаимствовать и опыт деятельности зарубежных прокуратур современности. В различных странах сформировались различные системы прокурорского надзора. Прокуратура в зарубежных государствах формировалась на протяжении значительного периода развития на базе государственных и исторических различий, характера механизма государства, развития права и экономики. В сфере организации прокурорского надзора, в мире не так много стран сходных по своему

---

<sup>1</sup> Кожинский А.В. Вопросы прокурорского надзора за осуществлением антимонопольного законодательства./ А.В. Кожинский// «Право и экономика». – 2015. – №5. – С.53-58.

<sup>2</sup> Гильмутдинов И.И., Абрамов П.В. Надзор за исполнением земельного законодательства и закона Российской Федерации «О недрах»./ И.И. Гильмутдинов, П.В. Абрамов // «Законность». – 2014. – №10. – С.47-50.

<sup>3</sup> Якунин Д.В., Макаренко М.А. Прокурорский надзор в сфере нормативно-правовых актов земельного законодательства в 60-70-х годах 20 века./Д.В. Якунин, М.А. Макаренко // «История государства и права». – 2009. – №2. – С.35-38.

правовому регулированию с Россией. В области надзора за земельным законодательством таких стран ещё меньше. Например, лишь в Португалии прокуратура не принадлежит ни к одной ветви власти, имеет функции, похожие с целями и задачами прокуратуры России, в том числе и осуществления надзора в области земельных правоотношений.<sup>1</sup>

Например, на сегодняшний день проверки исполнения земельного законодательства в субъектах Федерации, в соответствующих министерствах и ведомствах проводятся только по планам Генеральной прокуратуры Российской Федерации практически ежегодно. По результатам проводимых проверок вносились представления и протесты в федеральные министерства и ведомства, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, направлялась информация о выявленных правонарушениях Президенту России и в Правительство России, разрабатывались и направлялись в нижестоящие прокуратуры информационные письма, методические рекомендации и пособия по вопросам осуществления земельной реформы. Всего с 1992 года и по настоящее время Институтом Генеральной прокуратуры Российской Федерации совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации подготовлено 8 методических рекомендаций и пособий по вопросам прокурорского надзора за исполнением различных аспектов земельного и аграрного законодательства.<sup>2</sup> Поскольку согласно закону прокурорский надзор осуществляется от имени Российской Федерации, этот факт законодательно закрепляет отличие прокурорского надзора от иных видов контрольной деятельности, связанной с проверкой исполнения законов другими государственными органами, например органами государственного земельного контроля.

Надзор за соблюдением законных земельных прав и свобод человека и

---

<sup>1</sup> Печников Н.П. Прокурорский надзор в зарубежных странах современности://Н.П. Печников// «Законность». -2012.-№7.- С. 59

<sup>2</sup> Чуманов Е.В. Основания конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации:// Е.В. Чуманов // «Законность». - 2014.- № 7.- С. 24 - 26.

гражданина органами и должностными лицами, перечисленными в ст. 21 Закона о прокуратуре, является важнейшей целью деятельности прокуратуры. Каждый гражданин или юридическое лицо, имеющие потенциальное право на владение землей, должны быть уверены в своем праве свободно владеть и распоряжаться принадлежащими им земельными участками на законных основаниях и в законных интересах, они должны быть защищены государством, у граждан и иных лиц должна быть уверенность в своей экономической свободе.

Подтверждающим фактом, того что надзор прокуратуры за исполнением земельного законодательства, является важнейшим направлением деятельности прокуратуры на сегодняшний день, является то, что ежегодно аналитический отдел Генеральной прокуратуры России, приводит статистику правонарушений в данной отрасли российского законодательства. Прокуратура, осуществляя надзор, сглаживает дефекты работы контролирующих органов, добиваясь нейтрализации правонарушений, обуславливающих высокий уровень коррупции в общественных отношениях, противодействуя ущемлению прав и законных интересов субъектов предпринимательства.

Перестройка экономики и ее государственного регулирования потребовала от прокуроров более активного участия в правовом обеспечении хозяйственной деятельности. Перед прокурорами встала задача проверки законности ведомственных нормативных актов, защиты предпринимателей от «административных и бюрократических извращений», содействия средствами прокурорского надзора раскрытию возможностей новых методов хозяйствования.<sup>1</sup>

Необходимо принять отдельные меры в области обеспечения информацией прокурорского надзора за реализацией законов в области пользования землей. В современных стремительных условиях развития

---

<sup>1</sup> Черныш О.В. Проблемы, возникающие при осуществлении прокурорского надзора за осуществлением законодательства в части, касающейся целевого использования земельных участков сельскохозяйственного назначения./ О.В. Черныш // «Право и инвестиции». – 2010. – №4. – С.65-68.

информационного общества, формирования значительного числа информационных поводов по самым различным проблемам права и экономики прокурорские работники должны иметь самую лучшую информационную поддержку. Информация появляется и исчезает, стареет и форматируется, в связи с этим крайне важно отслеживать, какая именно информация учитывается прокурорами при осуществлении своих полномочий в области землепользования и земельного законодательства.

Для того, чтобы повысить эффективность информационной поддержки прокурорской деятельности следует реализовать целый ряд мероприятий, среди которых:

- повышение результативности поступления данных правонарушений в сфере земельного законодательства в органы прокуратуры.

- увеличение результативности обмена данными о нарушениях законов в сфере правоотношений между органами власти и прокуратуры;

- повышение результативности обмена информацией о правонарушениях в области земельного законодательства среди органов прокуратуры и других органов, передачи данным иным «внешним» субъектам (юридическим и физическим лицам). В настоящее время в нашем государстве реализуется концепция формирования «открытого», прозрачного, транспарантного государственного управления, функционирование которого понятно основным потребителям государственных услуг, гражданам и бизнесу.

Осуществлению последних трех пунктов могло бы содействовать формирование особой информационной базы под название «Прокурорский надзор за реализацией земельного законодательства», с помощью которой и осуществлялся бы надзор за исполнением земельного законодательства в нашей стране.

Осуществленные вместе, правовые, информационные и другие мероприятия повышения эффективности надзора за реализацией законов в земельной сфере даст возможность улучшить работу прокуроров в этом



направлении системно, более результативно пресекать и устранять нарушения нормативно-правовых в анализируемой сфере, а также осуществлять их предотвращение.

## **2.2. Состояние законности в сфере земельных правоотношений**

В 2015 году органами прокуратуры Российской Федерации выявлено 94 тысячи нарушений в области земельного законодательства. При этом наиболее распространенными из них являются:

- превышение полномочий либо бездействие органов государственной власти и органов местного самоуправления при принятии нормативных нормативно-правовых актов, регулирующих земельные правоотношения;

- нарушение порядка и сроков предоставления земельных участков, их использование без правоустанавливающих документов, а также с нарушением установленного порядка;

- ненадлежащее исполнение полномочий по государственному земельному надзору и муниципальному земельному контролю.

Результаты проверок показали, что факты незаконного распоряжения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, распространены повсеместно.<sup>1</sup>

Наиболее распространенными нарушениями является использование участка земли без оформленных в определенном порядке документов правоустанавливающих на землю и неосуществление в определенный срок определенного предписания лица при должности, который осуществляет прокурорский надзор о прекращении нарушений нормативно-правовых актов.

Например, согласно Определению Ленинградского областного суда от 18.06.2014 №33-3065/2014 были выдвинуты требования: признать незаконным постановления о предоставлении земельного участка в

---

<sup>1</sup> Ключков В.В. Актуальные проблемы теории законности и прокурорского надзора:/ В.В. Ключков// «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации». -2012. -№5. -С.262

собственность, прекращении права собственности, признании недействительной садовой книжки и выписки из протокола собрания садового некоммерческого товарищества. Обстоятельства дела следующие. Истец указал, что ответчик представил местной администрации недействительные документы, в результате чего находящийся на территории садового некоммерческого товарищества участок был незаконно передан ответчику в собственность. Решение: Требования удовлетворены в части признания незаконным постановления и прекращения права собственности, поскольку факт наличия членства в садовом некоммерческом товариществе ответчиком не доказан.<sup>1</sup>

Часто такие нарушения нормативно-правовых актов в области земельного законодательства сопряжены с нарушениями природоохранного законодательства. Кроме того, имеются многочисленные случаи нарушений, связанных с использованием земель сельскохозяйственного назначения. В свою очередь, отсутствие надлежащего государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля способствует самовольному использованию земельных участков и в конечном итоге нарушает имущественные интересы России, ее субъектов и муниципальных образований.<sup>2</sup>

Занятие земельного участка самовольно имеет под собой отсутствие оформленных в определенном порядке документов на земельные участки, в связи с этим воля собственника или решение суда для занятия земельного участка не имеются. Следовательно, если законом установлена обязанность лица оформить документы, для установления собственности на землю, то использование участком земли без оформления данных документов формирует определенный состав нарушения права. Поэтому нужность

---

<sup>1</sup> О судебной практике по вопросам, возникающим при рассмотрении дел связанных с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями: определение Ленинградского областного суда Российской Федерации от 18.06.2014 № 33-3065/2014: офиц. текст по состоянию на 06.04.2016 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. –№ 7. –2014.

<sup>2</sup> Коршунова О.Н. Защита прокурором конституционных прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства:// О.Н. Коршунова// «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации». -2014. -№17. - С.276

своевременного оформления прав на земельные участки не подвергается сомнению.

По существу, данный вывод подтверждается и судебной практикой, по которому судами установлено, что в ходе проверки соблюдения заявителем нормативно-правовых актов в области земельного законодательства было выявлено нарушение ст. 26 Земельного кодекса Российской Федерации, а именно: использование земельного участка под замену трубопровода без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов. Также отсутствовали документы, разрешающие хозяйственную деятельность (ордер на производство земляных работ).<sup>1</sup>

Суд счел событие административного правонарушения недоказанным и на основании п. 1 ч. 1 ст. 24.5 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации,<sup>2</sup> п. 2 ст. 211 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации признал постановление о привлечении к административной ответственности по ст. 7.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации незаконным, лишь принимая во внимание то обстоятельство, что контролирующим органом ни в протоколе об административном правонарушении, ни в обжалуемом постановлении не указано идентифицирующих признаков незаконно используемого заявителем земельного участка: земельный участок не имеет кадастрового номера, границы его не описаны, как этого требует действующее законодательство.

Кроме того, в силу подп. 8 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации, само по себе отнесение используемого земельного участка или его части к землям с категорией для общего пользования, не освобождает лицо, занявшее такой земельный участок (или его часть), от обязанности

---

<sup>1</sup> О судебной практике применения арбитражными судами земельного законодательства Российской Федерации: постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.01.2011 по делу № А65-8955/2010: офиц. текст по состоянию на 06.04.2016 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – № 12. – 2011.

<sup>2</sup> Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: федеральный закон 30.12.2001 №195-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 25.04.2016 // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 07.01.2002. – №1. – Ст. 1

получить вещные права на него и оформить соответствующие правоустанавливающие документы.

В сфере управления государственным имуществом установлено несоответствие отдельных нормативно-правовых актов требованиям нормативно-правовых актов в области земельного законодательства. По фактам ненадлежащей реализации полномочий собственника в отношении земельных участков, используемых предприятиями и учреждениями, подведомственными Министерству сельского хозяйства России и Российской сельскохозяйственной академии, и неэффективного управления земельными ресурсами приняты меры прокурорского реагирования, в том числе внесены представления руководителю федерального агентства по управлению государственным имуществом России.

Также на территории большинства регионов страны отмечаются нарушения в части необоснованного отказа органами местного самоуправления в предоставлении земельных участков и волокиты при рассмотрении соответствующих заявлений, а также случаи возложения на заявителей обязанностей по предоставлению не предусмотренных законом документов. Помимо этого, актуализируется проблема предоставления земельных участков гражданам, имеющим право на получение дополнительных социальных гарантий.<sup>1</sup> Эта проблема, по мнению прокуроров, вызвана отсутствием в муниципальных образованиях земельных участков, свободных от прав третьих лиц и пригодных для предоставления гражданам, а также недостаточным финансированием работ по формированию земельных участков.

При проведении проверок прокурором могут быть выявлены и иные правонарушения, но данные правонарушения обычно исходят от неправомерных действий должностных лиц органов государства, и отрицательно влияют на состояние законности в сфере земельных

---

<sup>1</sup> Жукова О.И. Организация прокурорского надзора в сфере землепользования и некоторые направления ее совершенствования./ О.И. Жукова // «Адвокат».- 2014.- №12.- С.39.

правоотношений. Это такие уголовно-наказуемые деяния в сфере землепользования, которые регулируют вопросы ответственности за преступления в сфере экономики, против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления:

1. «Превышение должностных полномочий» ст. 286 Уголовного кодекса Российской Федерации;
2. «Получение и дача взятки» ст. 290-291 Уголовного кодекса Российской Федерации;
3. «Служебный подлог» ст. 292 Уголовного кодекса Российской Федерации;
4. «Коммерческий подкуп» ст. 204 Уголовного кодекса Российской Федерации и другие.

Говоря подробнее о «коммерческом подкупе», то данный состав преступления является относительно новым явлением в российском уголовном законодательстве, им охватываются два самостоятельных состава преступления – незаконное получение подкупа и его незаконная передача; дача и получение подкупа представляют собой двуединое преступное действие. Предметом коммерческого подкупа чаще всего становятся те вещи материального мира, которые можно легко реализовать или употребить для собственных нужд. Это объясняется их наибольшей востребованностью в экономическом обороте и возможностью распорядиться ими по своему усмотрению с минимальным риском.<sup>1</sup>

Как сообщает пресс-служба Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в целях устранения выявленных нарушений в 2015 году органами прокуратуры вынесено 16 тысяч представлений, опротестовано более 10 тысяч нормативно-правовых актов, противоречащих федеральному законодательству, в судебные органы отправлены 8700 исков на сумму более 150 миллионов рублей. Кроме того по инициативе работников прокуратуры

---

<sup>1</sup> Липский Н.А. Уголовно правовые и криминологические особенности соучастников коммерческого подкупа:/ Н.А. Липский// «Ученые записки Санкт-Петербургского филиала таможенной академии имени В.Б. Бобкова».-2015.-№2.- С. 110

более 8500 лиц были привлечены к административной ответственности, было возбуждено 601 уголовное дело, 1200 лиц предостережены о недопущении нарушения нормативно-правовых актов.

В целях дальнейшего предупреждения и борьбы с нарушениями в сфере землепользования органами прокуратуры Российской Федерации приняты меры по усилению прокурорского надзора в области земельного законодательства, целевого использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, в том числе по организации межведомственного обмена информацией, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в данной сфере отношений, оперативной организации проверок законности отчуждения земельных участков из государственной и муниципальной собственности.<sup>1</sup>

Но, как бы не показывала статистика, проблемы в данной отрасли прокурорского надзора все же существуют.

В целях действенной организации прокурорского надзора в сфере землепользования должны быть также созданы рабочие группы, в состав которых могут входить не только работники прокуратуры, но и представители других государственных органов, уполномоченных в сфере земельного законодательства. Такие рабочие группы создавались, например, при проведении проверок в экономическом секторе нашей страны, согласно указанию Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 14 ноября 2008 года № 229/7р «Об организации прокурорского надзора в связи с принимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики».

---

<sup>1</sup> Субанова Н.В. Проверка прокурором исполнения законов./ Н.В. Субанова // «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации».- 2015.- №14.- С. 124

### **3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

#### **3.1. Актуальные вопросы методики и тактики прокурорского надзора по выявлению, устранению и предупреждению нарушений земельного законодательства**

Проведения проверок прокурорами, установлено наукой прокурорского надзора, как один из важных моментов деятельности прокуратуры надзорного характера, устанавливающий действенность применения полномочий при реализации надзора за исполнением законов. Обеспечению эффективности прокурорских проверок, по существу, подчинена вся работа сегодняшней прокуратуры России.

Анализируя все научные разработки и положения прокурорского надзора, в частности в сфере теории тактики и методики данной науки, можно сделать вывод, что правильное и логическое применение сотрудниками прокуратуры тактики и методики при осуществлении проведения прокурорских проверок существенно направленно на положительные результаты данных ревизий и проверок, и как следствие улучшения законности в нашей стране, поскольку позволяет находить правильные и наилучшие варианты действий при осуществлении проверок.

Под методикой понимается совокупность приемов и методов, которые используются должностными лицами органов прокуратуры в целях обнаружения нарушений законодательства и содействующих им условий, определение лиц содейвавших противоправное действие и предостережение и устранения нарушения законов в будущем.<sup>1</sup>

На сегодняшний день теоретиками и учеными прокурорского надзора выделено два вида методик - это общая и частная методика. В свою очередь первый вид применим и используется во всех видах деятельности прокуратуры, то есть относится к общенадзорной деятельности и носит

---

<sup>1</sup> Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: Учебник./ под ред. В.Б. Ястребов. –М.: Норма.- 2014. – С. 165

общетеоретический характер, тем самым служит определенной базой для разработки частных методик. Оба вида методик, в свою очередь подразделяются на конкретные этапы, которые по-разному классифицируются учеными-юристами. Так, по мнению Ашитковой Т.В., методика организации общенадзорной деятельности включает в себя:

- 1) анализ состояния законности и планирование предстоящей проверки;
- 2) собственно процесс выявления правонарушений.<sup>1</sup>

Данная система, имеет существенные недостатки, в частности - в ней упущен ряд стадий, таких, как реагирования прокурором на выявленные нарушения законов и обстоятельства, им способствующие, анализа полученных сведений, поэтому применяя ее при осуществлении проверки, прокурором могут быть упущены серьезные моменты, который могут отрицательно и негативно повлиять на состояние законности.

Более логичной и оптимальной является модель построения общей и частных методик прокурорского надзора, предложенная Рябцевым В.П., которая включает все составляющие прокурорской деятельности: 1) определение предмета надзора; 2) установление задач органов прокуратуры в соответствующей сфере осуществления надзора; 3) мониторинг информации о законности в соответствующей сфере осуществления проверки; 4) составление списка вопросов, подлежащих выяснению на поднадзорных объектах; 5) взаимодействие с прокуратурами другого звена, а при необходимости и с органами прокуратуры иных стран; 6) владение типичными, зарекомендовавшими себя приемами и методами надзорных действий прокуроров, совершаемых в установленной последовательности в целях определения и проверки данных о правонарушениях, требующих прокурорского реагирования; 7) конкретизацию источников информации; 8) принятие индивидуальных и комплексных мер прокурорского реагирования на нарушения законов, по устранению обстоятельств, им способствовавших,

---

<sup>1</sup> Ашиткова Т.В. Основные понятия общего надзора: / Т.В. Ашиткова // «Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства». 2010. - №3. – С. 34



а также контроль за их фактическим исполнением.<sup>1</sup> Данная схема построения методики надзорных действий позволяет более логично и точно использовать прокурорами методику надзорных действий в качестве осуществления проверок в общенадзорной деятельности.

Так же важнейшим моментом осуществления проверок прокурорами является тактика. Тактика неразрывно связана с методикой. Под тактикой прокурорского надзора следует понимать организацию органами и сотрудниками прокуратуры деятельности, сформированную на исследовании и научном обобщении практики, совокупность приемов, обеспечивающих в условиях определенной ситуации выбор рациональной организации деятельности прокуратуры в едином и последовательности реализации отдельных действий прокурора по выполнению и определению нарушений нормативных правовых актов, условий правонарушений, содействующих им обстоятельств, привлечению виновных к учрежденной законом ответственности.

В соответствии с установлениями прокурором осуществления надзора на определенном объекте проверки, отталкиваясь от определенной ситуации и вида законодательства, видов правонарушений, которые стали известны, как раз и строится тактика осуществления надзорной проверки: определяется круг лиц, подлежащих проверке, допускаются к участию в организации надзора должностные лица контролирующих и надзирающих органов, такие как работники Росреестра, или других государственных органов, анализируется соответствующее законодательство, формулируются вопросы, Прокурорские проверки в зависимости от поставленных целей могут проходить в разных формах: направленные, коллективные, комплексные или сквозные.<sup>2</sup>

На специфичные явления, как тактики, так и методики указывал Шинд В.И., по соображению которого тактика это организация деятельности

---

<sup>1</sup> Рябцев В.П. Понятие, виды и структура методики прокурорского надзора://В.П. Рябцев// «Вопросы теории законности и прокурорского надзора». - 1994.-№7-С. 206

<sup>2</sup> Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор. Учебник./ под ред. А.Ю. Винокуров –М.: Юрайт.-2015.- С. 54

прокурора, тогда как методика это ее содержание. Так же, по представлению Шинда В.И. тактика и методика соотносится как частное и общее, если методика показывает, содержание деятельности прокурора, то есть что ему необходимо совершить (осуществить анализ и мониторинг нормативно правовых актов, узнать информацию об поднадзорном объекте, осуществить ревизию), то тактика указывает, как данные действия оптимальным образом должны быть выполнены.<sup>1</sup>

Подготавливаясь к осуществлению проверки, прокурору нужно осуществить определенную работу по ее подготовке, проанализировать соответствующее законодательство, определяющее должностных лиц ревизуемого органа власти, то есть прокурору, прежде всего, следует установить содержание деятельности контролируемых органов. Имея представление о полномочиях данного государственного органа, прокурор должен получить ответы на такие вопросы как: законно ли реализовываются предоставленные права и обязанности, исполняются ли эти полномочия в соответствии с требованиями законодательства, предъявляемыми земельным нормативными правовыми актами, или с нарушениями их. В ходе проведения проверки исполнения земельного законодательства прокурорам целесообразно в государственных органах и органах местного самоуправления ознакомиться с нормативными актами изданными ими же, протоколами, жалобами граждан, другими сведениями, послужившими причинами для принятия определенных решений в сфере земельных правоотношений.

Важнейшие вопросы, необходимые для выяснения прокурорами на любом поднадзорном объекте, был определен учеными-теоретиками в области прокурорского надзора Берензоном А.Д. и Мелкумовым В.Г., к их числу они относят следующие: 1) в какую систему входит поднадзорный объект; 2) где было изобличено нарушение; 3) когда нарушение закона было

---

<sup>1</sup> Шинд В.И. О соотношении методики и тактики прокурорского надзора:/ В.И. Шинд // «Вопросы теории законности и прокурорского надзора». -1998.- №3 - С. 56

совершено; 4) содержание нарушения; 5) когда было обнаружено нарушение; 6) кто является нарушителем, его должностное положение; 7) кем было выявлено нарушение; 8) причинен ли нарушителем закона ущерб и, если причинен, то каковы его размеры, имеются ли иные вредоносные последствия; 9) должностное положение лица, способствовавшего нарушению закона; 10) какие обстоятельства способствовали нарушению закона и другие.<sup>1</sup> Данный перечень служит основой для формулирования сферы конкретных вопросов, ответы на которые должен получить прокурор, надзирающий за исполнением определенного вида законодательства.

Основной задачей каждой проверки является проверка соответствия Конституции России и федеральному законодательству правовых актов, издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления. При проведении проверки исполнения земельного законодательства и соответствия законам издаваемых этими органами правовых актов прокурору рационально получить ответы на следующие вопросы:

- соответствуют ли федеральным и региональным законам изданные органами представительной и исполнительной власти законодательные и иные нормативные правовые акты в сфере земельных правоотношений;
- был ли законным порядок принятия, издания и опубликования нормативно-правовых актов и содержат ли эти акты необходимые реквизиты;
- не нарушена ли компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления, нет ли фактов, способствующих незаконному регулированию земельных правоотношений органами, которые не имеют компетенции федеральным или региональным законодательством разрешать такие вопросы.

При проведении проверки исполнения государственных органами власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления федеральных, региональных и местных

---

<sup>1</sup> Берензон А.Д., Мелкумов В.Г. Работа прокурора по общему надзору: / А.Д. Берензон, В.Г. Мелкумов // «Общество и право». - 2012. - №4. - С. 87

нормативных актов в сфере земельных правоотношений прокурор ищет ответы на конкретные поставленные вопросы в зависимости от целей, поставленных проверкой. Данные вопросы могут касаться проблем распоряжения и сохранности собственности, как федеральной, государственной, так и муниципальной, в частности это касается собственности на землю, исполнения установленных Конституцией прав и свобод граждан на землю, порядка налогообложения. Это может касаться и исполнения государственного земельного контроля, кадастра недвижимости, исполнения последовательности регистрации прав на землю. В списке таких вопросов можно перечислить и отнести следующие вопросы выяснение соблюдения и выполнения:

- предусмотренного Земельным кодексом Российской Федерации порядка при разрешении вопросов об определении частных и публичных сервитутов;<sup>1</sup>

- учрежденного порядка распоряжения землями;
- законодательства предоставления земельных участков, предельных (максимальных и минимальных) размеров земельных участков;
- порядка отнесения земель к категориям, перевода земель из одной категории в другую;
- изъятия участков для государственных и муниципальных нужд;
- порядка организации и исполнения земельного контроля.

Контроль за деятельностью юридических лиц, должен осуществляться в строгом и неуклонном соблюдении требований и норм прописанных в Федеральном законе Российской Федерации «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 25.03.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 25.10.2001. – №44. – Ст.4147.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 г. №294-ФЗ « О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 25.12.2008. – №52. – Ст.6249.

Особое внимание при проведении проверок прокурорами, конечно же стоит обратить на деятельность органов по земельному контролю. В данный круг органов следует отнести такие органы, как: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор). Основным органом государственного земельного контроля, является, конечно же, Росреестр, права и обязанности, на которого возложены постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 года №1 «Об утверждении положения о государственном земельном надзоре».<sup>1</sup>

Но как показывает статистика и практика прокурорского надзора нарушения земельного законодательства Российской Федерации, допускаются Росреестром повсеместно. Тому подтверждения и последняя так называемая «Прямая линия с Президентом», в эфире которой Владимиру Владимировичу Путину был задан вопрос женщиной из Ставропольского края, суть его была такова, что действия Росрееста, явно нарушающие земельные нормы, повлекли изъятие земельного участка у многодетной семьи, которой данный земельный участок положен в соответствии с земельным законодательством России. Поэтому очень пристальное внимание на деятельность государственных органов земельного контроля и надзора следует обратить сотрудникам прокуратуры.

При проведении проверки прокурорами в Росреестре и его территориальных органах прокурор должен выяснить, исполняются ли мероприятия по осуществлению государственного земельного контроля за: соблюдением требований земельного законодательства об применении земель по целевому назначению и выполнении обязанностей по приведению

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1 «Об утверждении положения о государственном земельном надзоре» // Собрание законодательства Российской Федерации.-03.02.2015.- № 2. Ст. 514.

земель в состоянии, необходимое для использования по целевому назначению; соблюдением норм земельного законодательства о недопущении самоуправного занятия земель, земельных участков, самовольного обмена земельными участками и использования земельных участков без оформленных на них в определенном законом порядке правоустанавливающих документов; соблюдением правил ведения единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним; соблюдением предоставления сведений о состоянии земель; исполнением предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений; правилами регистрации прав: не создаются ли названными органами незаконные, «бюрократические барьеры» связанные с реализацией юридическими и физическими лицами своих прав.

При проверке Росимущества прокурору целесообразно выяснить: соблюдаются ли установленные законодательством требования приобретения земельных участков в федеральную собственность и при передаче земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в собственность субъектов и муниципальную собственность; исполняется ли законодательная последовательность предоставления земельных участков, находящихся в федеральной собственности, государственным учреждениям, казенным предприятиям, органам государственной власти и органами местного самоуправления; осуществляется ли контроль за поступлением в бюджеты соответствующих уровней средств от продажи и аренды земельных участков; соблюдается ли установленный порядок изъятия земельных участков для нужд Российской Федерации, в том числе с помощью выкупа; осуществляется ли взаимодействие с органами Росреестра по вопросам регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

При проверке Росприроднадзора и его территориальных органов выявлению правонарушений способствует выяснение вопросов о

выполнении ими: действий по выполнению восстановлению земель после окончания разработки месторождений добыче полезных ископаемых, строительных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, реализовываемых для своих потребностей; требований и непременных действий по совершенствованию земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предупреждению других процессов, явно ухудшающих качество земель; соблюдение порядка использования земель и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов;

В Россельхознадзоре и его территориальных органах разумно выяснить выполнение ими контрольных полномочий на землях сельхоз назначения: соблюдение требований по предупреждению самоуправного смещения, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также, порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления; выполнение иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

В соответствии с законодательством России в компетенцию прокуроров входит также проверка налоговых инспекций по поводу соблюдением земельного законодательства, и ставить вопросы: осуществляют ли контроль налоговые инспекции за исполнением налогового законодательства в части уплаты земельного налога, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения налогов земельными собственниками, землепользователями, землевладельцами.<sup>1</sup>

При изучении материалов административной практики вышеуказанных органов государственного земельного контроля прокурору необходимо проверить и соблюдение сроков составления протоколов и вынесения

---

<sup>1</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) : федеральный закон 05.08.2000 №117-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 25.04.2016 // Собрание Законодательства Российской Федерации.- 07.08.2000.-№32.- Ст. 3340.

постановлений по административным правонарушениям, учитывая при этом, что протокол составляется безотлагательно после выявления правонарушения, а если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о лице, протокол составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.<sup>1</sup>

Не стоит забывать, что ключевым моментом деятельности прокуратуры является их взаимодействие с другими органами государственной власти. Данный уровень взаимодействия с органами государственного земельного контроля, с органами исполнительной власти субъектов, с правоохранительными органами, с муниципальными органами, а так же взаимодействие с организациями и гражданами непосредственно оказывает влияние уровень и на состояние законности в сфере земельных правоотношений.

### **3.2. Меры прокурорского реагирования на выявленные нарушения в сфере земельных правоотношений**

Обнаружив неисполнение земельного законодательства, установив состав правонарушения, должностное лицо прокуратуры принимает меры к их устранению, а так же меры по предупреждению не совершения их в будущем, и меры по привлечению виновных лиц к ответственности. Данные меры в теории прокурорского надзора и называются мерами прокурорского реагирования. Точное, правильное и своевременное применение к виновным лицам мер, в частности за нарушения норм, установленных земельным законодательством является одним из сдерживающих факторов. «Разработка таких мер — составная часть системы предупреждения правонарушений средствами прокурорского надзора».<sup>2</sup>

Виды мер прокурорского реагирования на нарушения исполнения

---

<sup>1</sup> Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: федеральный закон 30.12.2001 №195-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 25.04.2016 // Собрание Законодательства Российской Федерации.- 07.01.2002.-№1.- Ст. 1

<sup>2</sup> Беляев В.П. Прокуратура и прокурорский надзор в России:/ В.П. Беляев// «Академия генеральной прокуратуры Российской Федерации».- 2011.-№5.- С. 35



земельного законодательства, наложение которых может инициировать только должностное лицо органов прокуратуры, являются чрезвычайно разносторонними и предусмотрен законодательством России. Данные меры зависят от характера и уровня распространенности, тяжести нарушений, и иных обстоятельств.

Применяя меры прокурорского реагирования, прокурор добивается цели устранить все выявленные правонарушения, а также привлечь лиц совершивших правонарушение к ответственности, возместить потерпевшим причинённым нарушением вред, установить обстоятельства которые способствовали совершению правонарушения, а также меры по предупреждения совершения их в будущем. Меры прокурорского реагирования играют значительное автономное значение для обеспечения результативности надзора, поэтому правильность их выбора, своевременность вынесения, установление качества выносимых актов всегда составляли одно из направлений научных разработок прокурорского надзора.

Одним из наиболее часто применяемых мер реагирования на нарушения земельного законодательства является протест. Это подтверждается проведенным анализом актов прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

При выявлении актов, противоречащих земельному законодательству, прокурором или его заместителем в соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре приносится протест в орган или должностному лицу, издавшему этот акт. Протест, предъявляемый в порядке общего надзора «это влекущий за собой правовые последствия письменный правовой акт прокурора, в котором он предъявляет компетентным органам мотивированные требования о приведении в соответствие с законом или отмене письменного правового акта поднадзорного органа, изданного с нарушением закона».<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 01.11.1995. – №47. – Ст.4472.

Протест включает в себя мотивированное требование прокурора об отмене или приведении в соответствие с законом опротестованного акта или его части. Круг применения протестов достаточно широк. Протест приходится на сегодняшний день эффективным средством устранения и недопущения незаконных нормативных актов, которыми вводятся не установленные на основании закона дополнительные права муниципальных органов, относящиеся вопросов, им не подведомственных, в частности незаконное распоряжение землями; причисления к правам и обязанностям муниципальным органам исполнение земельного контроля и вопросов охраны земель; установление сроков и режима действий органов земельного контроля в, отношении переданных материалов о нарушениях; неправомерного определения максимальных и минимальных размеров земельных участков, предоставляемых гражданам для ведения садоводства и огородничества; неправомерного решения вопросов налогообложения и наделения органов местного самоуправления правом выдавать предписания за нарушения земельного законодательства; предоставления земельных участков органами и должностными лицами, не уполномоченными на распоряжение ими.

В 2015 году прокурорами было направлено в суды более 10 тысяч заявлений о признании недействительными незаконных правовых актов в сфере землепользования, что составило около 60% от числа принесенных протестов и около четверти всех актов прокурорского реагирования в сфере земельных отношений. Эти данные свидетельствуют о стабильном характере нарушений такого рода, наличии объективных обстоятельств, делающих возможным регулярное принятие незаконных нормативных актов по вопросам земельного законодательства, что ставит перед прокурорами задачу более инициативного участия в процессе правотворчества государственных и муниципальных органов.

Следующим по распространенности актом прокурорского реагирования является представление. Сотрудники прокуратуры в целях

недопущений нарушений закона, их причин и содействующих им условий в своей деятельности часто используют именно его. Представление вносится в случаях, когда нарушение не связано с изданием незаконных правовых актов.

Статьей 24 закона о прокуратуре, установлено, что представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Актуальным является вывод Воронина О.В. о том, что использование в представлении требований об устранении нарушений законов в виде общих формулировок определяют формальный характер ответов на представления прокуроров.<sup>1</sup>

Представление основывается, как правило, на мониторинге фактов сравнительно большом количестве правонарушений в данной сфере, но может вноситься и по единичным фактам. Представление, как показывает практика, используется для устранения нарушений норм земельного законодательства, определяющих порядок деятельности органов местного самоуправления, в частности местной администрации, органов земельного контроля и их должностных лиц, касающихся исполнения обязанностей землепользователей по использованию земельных участков, охране и бережению плодородия почв.

В целях недопущения исполнения противозаконных действий и предупреждения наступления отрицательных последствий Законом о прокуратуре предусмотрена такая мера реагирования, как предостережение, которая представляет собой полномочие прокурора по предупреждению нарушений закона «в чистом виде». Предостережение провозглашается на основании результатов надзорных проверок проведенных прокурорами; обобщения законодательства; по материалам контролирующих органов; заявлений и обращений юридических и физических лиц; материалов

---

<sup>1</sup>Воронин О.В. Теоритические основы современной прокурорской деятельности./ О.В. Воронин// «Адвокат».- 2013.-№2.-С. 23

уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел; по сообщениям средств массовой информации.<sup>1</sup>

Указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 6 июля 1999 г. «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» прокурорам предписано использовать предостережение как важнейшую меру профилактики и предупреждения правонарушений. Основанием для объявления предостережения должностному лицу являются только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан.<sup>2</sup>

Такая мера прокурорского реагирования в сфере надзора за исполнением земельного законодательства не является часто применимой: в 2015 году их было внесено всего около 1,2 тысяч, что несопоставимо мало по сравнению с примененными другими актами прокурорского реагирования. Как видно из статистики прокуроры часто не используют свой законный потенциал, направленный на предупреждения и предотвращения нарушения земельного законодательства в будущем. Анализируя сфере применения данной меры, возможно выделить ряд ситуаций, при которых своевременные действия прокурора и анализ, могли бы поспособствовать предотвращению совершения земельных правонарушений, таких как: бездействие органов государственной власти и органов местного самоуправления и невнесение необходимых изменений и дополнений в нормативные акты субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления в связи с изменением федерального или регионального законодательства.

В нижеприведенном случае показано, что своевременное внесение предостережения, могла бы предотвратить нарушение в сфере неправомерного действия должностных лиц и о необходимости приведения

---

<sup>1</sup> Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор. Учебник./ под ред. А.Ю. Винокурова –М.: Юрайт.-2015.- С. 54

<sup>2</sup> Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 06.07.1999 №39/7 ( с изм. от 16.10.2000) «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» // Законность. – 03.02.2000. – № 2.

областного земельного законодательства в соответствие с Градостроительным кодексом Российской Федерации.<sup>1</sup>

Прокуратурой Ставропольского края 30 сентября 2014 г. принесен протест на раздел 8 «Режима выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости на территории Ставропольского края», утвержденного Указом Губернатора края от 21 июля 2009 г. № 77. Указанным актом был установлен ряд документов, подлежащих принятию от компании - застройщика для подготовки вынесения решения органом местного самоуправления о выдаче разрешения на строительство, который не соответствует перечню, содержащемуся в ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Протест удовлетворен, в «Порядок выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости на территории Ставропольского края» внесены отвечающие Градостроительному кодексу Российской Федерации изменения.<sup>2</sup>

Наиболее разнообразным в надзорной практике является такой акт прокурорского реагирования как постановление. В тех случаях, когда появляется необходимость привлечения виновного в нарушении земельного законодательства к административной ответственности, прокурор в соответствии со ст. 25 Закона о прокуратуре и ст. 28.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации выносит постановление о возбуждении производства об административном правонарушении.

Производство об административном правонарушении прокурор возбуждает при наличии достаточных данных полагать, что есть подтверждающие факты совершения административного правонарушения. О возбуждении производства об административном правонарушении прокурор выносит постановление, которое направляется для исполнения

---

<sup>1</sup> Градостроительный Кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2004 №190-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 21.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.01.2005. – № 1. – Ст. 16.

<sup>2</sup> О судебной практике по делам связанным с самовольным строительством зданий и сооружений: постановление Ставропольского краевого суда от 10.10.2014 по делу № № 63-3297/2014 офиц. текст по состоянию на 06.04.2016 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. –№ 10. –2014.

соответствующему органу, в круг полномочий которого входит применение мер административной ответственности. Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении должно применяться прокурором с известной долей экономии и осторожностью. Привлечение к административной ответственности за нарушение земельного, аграрного, жилищного законодательства, законодательства о санитарно-эпидемиологическом, архитектурно-строительном надзоре должно реализовываться, как это вытекает из соответствующих положений земельного законодательства, органами земельного контроля. Прокурор в данном случае обязан обеспечить надзор за тем, чтобы права и обязанности контролирующих органов неуклонно исполнялись. Восполнять же бездеятельность путем самостоятельного возбуждения административных производств прокурору нецелесообразно.

Прокурорами плотно и результативно используется право вынесения постановлений о возбуждении административных производств. В 2015 году по постановлениям прокуроров наказано более 10 тысяч юридических и физических лиц за нарушения земельного законодательства.

В случаях, когда противоправные деяния содержат признаки преступлений, например таких как: Регистрация незаконных сделок с землей - ст. 170 Уголовного кодекса России; Порча земли - ст. 254 Уголовного кодекса России, прокурор в соответствии со статьей. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства.<sup>1</sup>

При проведении проверок прокурором могут быть выявлены и иные кроме специальных составов уголовно-наказуемые деяния в сфере

---

<sup>1</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 18.12.2001 №174-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 21.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.12.2001. – № 52. – Ст. 4921.

землепользования, которые регулируют вопросы ответственности за преступления в сфере экономики, против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления:

1.«Незаконное предпринимательство» ст. 171 Уголовного кодекса Российской Федерации;

2.«Незаконное участие в предпринимательской деятельности» ст. 289 Уголовного кодекса Российской Федерации.

3.«Превышение должностных полномочий» ст. 286 Уголовного кодекса Российской Федерации;

4.«Получение и дача взятки» ст. 290-291 Уголовного кодекса Российской Федерации;

5. «Служебный подлог» ст. 292 Уголовного кодекса Российской Федерации, и другие.<sup>1</sup>

При выявлении бесспорных нарушений законодательства, которые по своему характеру требуют неотложного реагирования, прокурор принимает должные меры реагирования в ходе проверки, не ожидая ее завершения.

Одним из результативных средств, обращенных на возмещение ущерба пострадавшим от нарушения закона, является подача прокурором иска в интересах пострадавших в суд.

Прокурор согласно ч. 1 ст. 45 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации вправе участвовать в судебном рассмотрении нарушенных прав и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, связанных с реализацией положений земельного законодательства.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996. №63-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 21.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.06.1996. – № 25. – Ст. 2954.

<sup>2</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 14.11.2002 №137-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 21.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.11.2002. – № 46. – Ст. 4532.

Анализ судебной практики показывает, какого вида нарушения земельного законодательства являются поводом и основанием для вступления прокурора в гражданский процесс - это нарушение установленных Конституцией земельных прав граждан на основании принятых законодательными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления нормативных актов, входящими в противоречие с нормами федерального законодательства и существенно ограничивающими права на землю, например, оспаривание решений о приостановлении деятельности по использованию земельного участка для жилищного строительства, об отказе в предоставлении земельного участка или о прекращении прав на земельные участки. Так же это могут быть случаи нарушения прав на земельную долю значительного числа граждан, например коллектива бывшего колхоза или совхоза; нарушение земельных прав садоводческого или дачного товарищества; нарушение земельных прав инвалидов или малолетних детей на земельные участки.

Эффективность осуществленной прокурором надзорной проверки проявляется в тех мерах, которые приняли должностные лица государственных или муниципальных органов по рассмотрению актов прокурорского реагирования на выявленные нарушения земельного законодательства. Данные меры могут быть предложены непосредственно прокурором во внесенных им актах реагирования или разработаны должностными лицами органов, нарушения, в деятельности которых выявлены сотрудниками органов прокуратуры. При этом немаловажное значение для установления законности в сфере земельных правоотношений является и соблюдение должностными лицами надзорных проверок, порядка рассмотрения актов прокурорского реагирования. Особенно актуально осуществление контроля за выполнением требований, изложенных в представлениях. Прокуроры нередко не обращают внимание на то, что представления рассматриваются формально, не всегда анализируют,



насколько действенны меры, предпринятые по результатам рассмотрения представлений.<sup>1</sup> Как показывает практика прокурорского реагирования, должностные лица часто не исполняют предписания в актах выносимых сотрудниками прокуратуры, и здесь тоже прослеживаются определенные негативные тенденции, в частности на основании этого, можно сделать вывод о низкой правовой культуре должностных лиц органов государства, в частности должностных лиц органов земельного контроля.

Деятельность сотрудников прокуратуры по обнаружению и устранению нарушений норм земельного законодательства не усиливается проведением вышеперечисленных мероприятий, она должна содействовать раскрытию причин и условий совершения этих злодеяний и принятию мер по их ликвидации. Для действенности прокурорского надзора имеет немаловажное значение правильность вынесения актов реагирования, их содержательность, соответствие тяжести проступка предлагаемым мерам по их устранению допущенных правонарушений, вскрытие причины и обстоятельств их совершения.

---

<sup>1</sup> Дудин Н.П. Правовые акты прокурорского надзора:/Н.П. Дудин // «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации».- 2011.-№7.-С.45

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Подводя итог проведенного исследования, можно сделать вывод о том, что в современных условиях прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства остается одним из приоритетных направлений в деятельности прокуратуры надзорного характера.

Сегодня в России осуществляется целенаправленная земельная политика, которая направлена на повышение результативности применения и использования земель всех категорий, повышение эффективности охраны земельного фонда как ключевого элемента окружающей среды и основного средства производства в агропромышленном комплексе, что обеспечивает продовольственную безопасность нашего государства.

В настоящее время в стране существует ряд вопросов, связанных с препятствиями при реализации земельной политики государства, нужно создать условия для стабильного развития экономики, в том числе с помощью результативного применения участков земли или их частей как недвижимого имущества, повышение их использования и вовлечения в гражданско-правовой оборот.

Главной задачей прокуроров при реализации надзорных полномочий в сфере земельного законодательства является надзор за осуществлением, соблюдением законов на любом уровне управления, а также недопущение принятия и использования коррупционно «опасных» нормативно-правовых актов.

Предметом прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства является:

- соблюдение норм Конституции Российской Федерации, которые устанавливают базу для регулирования земельных правоотношений;
- исполнение федеральных и региональных законов, регулирующие земельные правоотношения, органами власти, предприятиями, организациями, должностными, иными лицами;

- соответствие принятым законам нормативно-правовых актов, которые были изданы органами власти, должностными лицами, в том числе и по вопросам коррупциогенности;

- исполнение органами местного самоуправления и должностными лицами норм уставов местного самоуправления и иных муниципальных нормативно-правовых актов, которые содержат в себе правила застройки, землепользования и другое.

В 2015 году органами прокуратуры Российской Федерации было выявлено 94 тысячи нарушений федерального законодательства в сфере земельных правоотношений. При этом, наиболее распространенными из них являются:

- превышение полномочий либо бездействие органов государственной власти и органов местного самоуправления при принятии нормативно-правовых актов, регулирующих земельные правоотношения;

- нарушение порядка и сроков предоставления земельных участков, их использование без правоустанавливающих документов, а также с нарушением установленного порядка;

- ненадлежащее исполнение полномочий по государственному земельному надзору и муниципальному земельному контролю.

Выносятся достаточное количество актов прокурорского реагирования, виновные лица несут ответственность, а органы государственной власти и должностные лица в случае нарушения законодательства также привлекаются к ответственности. Но вместе с тем практика прокурорского надзора должна постоянно анализироваться и совершенствоваться с учетом насущных государственных задач и проблем в сфере земельных правоотношений. Как бы не показывала статистика, но проблемы в данной отрасли прокурорского надзора все же существуют.

Для того, чтобы деятельность прокуратуры в сфере надзора за земельным законодательством была результативна, необходима реализация целого комплекса мер в этой сфере.

Прежде всего, меры нужно предпринять в сфере нормативно-правового обеспечения сотрудников органов прокуратуры для реализации, возложенных на них надзорных функций. На сегодняшний день назрела необходимость принятия специального Приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора в сфере земельного законодательства». Издания данного нормативного правового акта способствовало бы усовершенствованию организации прокурорского надзора, повышению его эффективности, а так же законодательному регулированию деятельности прокуроров по осуществлению ими своих функций надзора за исполнением земельного законодательства.

Одним из составляющих деятельности прокуратуры надзорного характера должен являться мониторинг средств массовой информации. В связи с этим, предлагается закрепить одной из обязанностей прокуроров, ежемесячно осуществлять мониторинг средств массовой информации, так как нарушения земельного законодательства, обычно привлекают внимание журналистов (особенно на местном и региональном уровнях), такие источники целесообразно использовать для получения информации, которая может быть использована для принятия соответствующих мер прокурорского реагирования.

Также следует сделать более результативным кадровое обеспечение органов прокуратуры. Для действенности прокурорского надзора нужна специализация сотрудников органов прокуратуры в отдельные группы, для которых прокурорский надзор в сфере земельных правоотношений будет являться профильным назначением деятельности.

Осуществленные вместе, правовые, кадровые и другие мероприятия повышения эффективности надзора за реализацией законов в сфере земельных правоотношений даст возможность улучшить работу прокуроров в этом направлении, только слаженная работа прокуратуры может привести к законности в данной сфере, и как следствие улучшения экологического и экономического благосостояния нашего государства.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

## Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996. №63-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 21.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.06.1996. – № 25. – Ст. 2954.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон 05.08.2000 №117-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 25.04.2016 // Собрание Законодательства Российской Федерации.- 07.08.2000.-№32.- Ст. 3340.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 25.03.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. –25.10.2001. – №44. – Ст.4147.
5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 18.12.2001 №174-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 21.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.12.2001. – № 52. – Ст. 4921.
6. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: федеральный закон 30.12.2001 №195-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 25.04.2016 // Собрание Законодательства Российской Федерации.- 07.01.2002.-№1.- Ст. 1
7. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 14.11.2002 №137-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 21.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.11.2002. – № 46. – Ст. 4532.

8. Градостроительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2004 №190-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 21.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.01.2005. – № 1. – Ст. 16.

9. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1-ФЗ офиц. текст по состоянию на 04.04.2016// Собрание законодательства Российской Федерации. – 01.11.1995. – №47. – Ст.4472.

10. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: федеральный закон от 24.07.2002 №101-ФЗ офиц. текст по состоянию на 25.03.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.07.2002. – №30. – Ст.3018.

11. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую: федеральный закон от 21.12.2004 №172-ФЗ офиц. текст по состоянию на 25.03.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 23.12.2004. – №52. – Ст.5276

12. О государственном кадастре недвижимости: федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ офиц. текст по состоянию на 27.03.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. –19.07.2007. – №31. – Ст.4017.

13. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ офиц. текст по состоянию на 15.03.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 25.12.2008. – №52. – Ст.6249.

14. Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками: указ Президента Российской Федерации от 09.01.2011 № 26 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 28.12.2011. – №2. – Ст.268.

15. О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы: постановление Правительства

Российской Федерации от 23.02.1994 № 140 // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.03.1995.- № 12.- Ст. 1060.

16. Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды земельных участков: постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2002 № 808 // Собрание законодательства Российской Федерации.-25.02.2002.- № 46. Ст. 4587.

17. Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель: постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2002 № 846 // Собрание законодательства Российской Федерации.- 17.04.2002.- № 49. Ст. 4882.

18. О государственном земельном контроле: постановление Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 № 689 // Собрание законодательства Российской Федерации.-10.11.2006. № 47. Ст. 4919

19. Об утверждении положения о государственном земельном надзоре: постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1 // Собрание законодательства Российской Федерации.- 03.02.2015.- № 2. Ст. 514.

20. О концепции административной реформы в России в 2006 - 2010 годах: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р //Собрание законодательства Российской Федерации.- 08.11.2005.- № 46. Ст. 4720.

21. О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.06.2008. – №47. – Ст.5489.

22. Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда на 2012 - 2017 годы: распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 297-р // Собрание законодательства Российской Федерации. –02.08.2012. – №12. – Ст.1425.

23. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 // Законность. – 06.03.2008. – №3

#### Судебная практика

24. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента России от 3 октября 1994 г. № 1969, о мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом»// Собрание законодательства Российской Федерации. 04.07.1996.- № 19.- Ст. 2320.

25. О судебной практике применения арбитражными судами земельного законодательства Российской Федерации: постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.01.2011 по делу № А65-8955/2010: офиц. текст по состоянию на 06.04.2016 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. –№ 12. –2011.

26. О судебной практике по вопросам, возникающим при рассмотрении дел связанных с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями: определение Ленинградского областного суда от 18.06.2014 № 33-3065/2014: офиц. текст по состоянию на 06.04.2016 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. –№ 7. –2014.

27. О судебной практике по делам связанным с самовольным строительством зданий и сооружений: постановление Ставропольского краевого суда от 10.10.2014 по делу № № 63-3297/2014 офиц. текст по состоянию на 06.04.2016 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. –№ 10. –2014.



## Научные статьи, учебники и учебные пособия

28. *Ашиткова Т.В.* Основные понятия общего надзора:/ Т.В. Ашиткова// «Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства». 2010.- №3. – 122 с.
29. *Беляев В.П.* Прокуратура и прокурорский надзор в России:/ В.П. Беляев// «Академия генеральной прокуратуры Российской Федерации».- 2011.-№5.- 35 с.
30. *Берензон А.Д., Мелкумов В.Г.* Работа прокурора по общему надзору:/ А.Д. Берензон, В.Г. Мелкумов// «Общество и право».- 2012.-№4.- 87 с.
31. *Винокуров А.Ю.* Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов:/ А.Ю. Винокуров // «Закон».- 2006.- № 4.- 10 с.
32. *Винокуров А.Ю.* Прокурорский надзор. Учебник./ А.Ю. Винокуров –М.: Юрайт.-2015.- 54 с.
33. *Воронин О.В.* Теоритические основы современной прокурорской деятельности:/ О.В. Воронин// «Адвокат».- 2013.-№2.- 23 с.
34. *Гильмутдинов И.И., Абрамов П.В.* Надзор за исполнением земельного законодательства и закона Российской Федерации «О недрах»:/ И.И. Гильмутдинов, П.В. Абрамов // «Законность». – 2014. – №10. – 47-50 с.
35. *Дудин Н.П.* Правовые акты прокурорского надзора:/Н.П. Дудин // «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации».- 2011.-№7.- 45 с.
36. *Жукова О.И.* Организация прокурорского надзора в сфере землепользования и некоторые направления ее совершенствования:/ О.И. Жукова // «Адвокат».- 2014.- №12.- 39 с.
37. *Казарина А.Х.* Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности:/ А.Х. Казарина// «Право и экономика». – 2015. – №. – 56-58 с.

38. *Калугина О.В.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации:/ О.В. Калугина// «Административное и муниципальное право». –2012.– №12. – 17 с.
39. *Кехлеров С.Г.* Настольная книга прокурора: Учебник./ С. Г. Кехлерова. М.: Юрайт.- 2014.- 175-176 с.
40. *Клочков В.В.* Актуальные проблемы теории законности и прокурорского надзора:/ В.В. Клочков// «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации». -2012. -№5. - 262 с.
41. *Кожинский А.В.* Вопросы прокурорского надзора за осуществлением антимонопольного законодательства:/ А.В. Кожинский// «Право и экономика». – 2015. – №5. – 53-58 с.
42. *Коренев А. П.* Административное право России: Учебник./ А.П. Коренев М.: Московская академия МВД России, Центр юридической литературы "Щит".- 2014.- 95 с.
43. *Коршунова О.Н.* Защита прокурором конституционных прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства:/ О.Н. Коршунова// «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации». -2014. -№17. 276 с.
44. *Липский Н.А.* Уголовно правовые и криминологические особенности соучастников коммерческого подкупа:/ Н.А. Липский// «Ученые записки Санкт-Петербургского филиала таможенной академии имени В.Б. Бобкова».-2015.-№2.- 110 с.
45. *Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права: Учебник./ М.Н. Марченко М.: Юристъ.- 2014. – 45 с.
46. *Печников Н.П.* Прокурорский надзор в зарубежных странах современности:/Н.П. Печников// «Законность».-2012.-№7.- 59 с.
47. *Рябцев В.П.* Понятие, виды и структура методики прокурорского надзора:/В.П. Рябцев// «Вопросы теории законности и прокурорского надзора». - 1994.-№7- 206 с.

48. *Субанова Н.В.* Проверка прокурором исполнения законов:/ Н.В. Субанова // «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации».- 2015.- №14.- 124 с.

49. *Черныш О.В.* Проблемы, возникающие при осуществлении прокурорского надзора за осуществлением законодательства в части, касающейся целевого использования земельных участков сельскохозяйственного назначения:/ О.В. Черныш // «Право и инвестиции». – 2010. – №4. – 65-68 с.

50. *Чуманов Е.В.* Основания конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации:/ Е.В. Чуманов // «Законность».- 2014.- № 7.- 24-26 с.

51. *Шинд В.И.* О соотношении методики и тактики прокурорского надзора:/ В.И. Шинд // «Вопросы теории законности и прокурорского надзора». -1998.- №3 - 56 с.

52. *Якунин Д.В., Макаренко М.А.* Прокурорский надзор в сфере нормативно-правовых актов земельного законодательства в 60-70-х годах 20 века:/Д.В. Якунин, М.А. Макаренко // «История государства и права». – 2009. – №2. – 35-38 с.

53. *Ястребов В.Б.* Прокурорский надзор: Учебник./ В.Б. Ястребов. – М.: Норма.- 2014. – 165 с.

#### Авторефераты, диссертации

54. *Ашиткова Т.В.* Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства: дисс. к.ю.н / Т.В. Ашиткова – М.-2008.- 87 с.

55. *Казарина А.Х.* Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов: автореф. дисс. д. ю. н./ А.Х. Казарина – М.- 2009. – 14 с.

56. *Калугина О.В.* Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства в России: автореф. дисс. к.ю.н./ О.В. Калугина – М.- 2013. – 5 с.

## РЕФЕРАТ. КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

### Прокурорский надзор в сфере земельного законодательства

#### Российской Федерации

Выпускная квалификационная работа посвящена проблемам осуществления прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации. В работе исследуются: сущность, предмет, пределы осуществления прокурорского надзора в сфере земельного законодательства, также рассматриваются вопросы методики и тактики прокурорского надзора, меры прокурорского реагирования на выявленные нарушения земельного законодательства. В работе определены полномочия, основные функции и особенности осуществления органами прокуратуры Российской Федерации надзора за исполнением земельного законодательства.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** прокуратура, прокурорский надзор, меры прокурорского реагирования, земельное законодательство, земельные правоотношения.

### Prosecutorial oversight in the sphere of land legislation

#### of the Russian Federation

This graduation paper is concerned with the issues of exercising prosecutorial oversight for land legislation execution in the Russian Federation. The work studies the essence, subject-matter, and limits of exercising prosecutorial oversight in the sphere of land legislation; it also deals with the issues in methods and tactics of prosecutorial oversight, as well as measures of prosecutorial response to detected violations in land legislation. The work defines the powers, main functions and particular aspects of how agencies of the Public Prosecution Service of the Russian Federation exercise oversight for land legislation execution.

**KEY WORDS:** Public Prosecution Service, prosecutorial oversight, measures of prosecutorial response, land legislation, legal relationship regarding land.