

**ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА  
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О РАСПОРЯЖЕНИИ ЗЕМЛЕЙ**

**Д. Е. Патлаев**

*Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации*

Поступила в редакцию 5 августа 2016 г.

**Аннотация:** *исследуется понятие предмета прокурорского надзора за исполнением законов при распоряжении землей органами государственной власти и местного самоуправления; определяется содержание понятия «земельное законодательство» в соотношении его с предметом прокурорского надзора на вышеуказанном направлении.*

**Ключевые слова:** *предмет, прокурорский надзор, земельное законодательство.*

**Abstract:** *this article explores the concept of the object of Prosecutor's supervision over execution of laws when disposing of land by public authorities and local governments; defined the concept of «land laws» in relation with the subject of Prosecutor's supervision on the above direction.*

**Key words:** *object, public Prosecutor's supervision, land laws.*

Надзор за исполнением законов о распоряжении землей на первый взгляд является очень узким участком прокурорской деятельности, но если детально рассмотреть данный вопрос, то становится очевидным, что это не совсем так. Данная сфера общественных отношений регламентируется значительным числом нормативных правовых актов, правоприменительная практика которых весьма неоднозначна, что вызывает необходимость постоянного их совершенствования.

Земля – это основа любого из существующих современных государств как в смысле территории, на которую распространяется юрисдикция органов государственной власти определенного государства, так и в смысле основы жизни и деятельности граждан.

Статьей 9 Конституции РФ установлено, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а также определено, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

В 2001 г. вступил в действие Земельный кодекс Российской Федерации<sup>1</sup>, которым определены основные принципы земельного законодательства, в том числе:

– учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природ-

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. С. 4147.

ном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

– приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде;

– сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Таким образом, термин «принцип» в переводе с латинского означает «основа». Принципы, перечисленные в ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации, – это основополагающие правовые идеи, на базе которых должна формироваться вся нормотворческая деятельность в области земельного законодательства.

Как отмечают Е. С. Болтанова, С. З. Женетль, сложность регулирования отношений по распоряжению землей заключается именно в ее двойственном характере: 1) земля – важнейшая составная часть природы, являющаяся основой жизни и деятельности людей, поэтому любые действия с землей не могут осуществляться с нарушением прав и интересов проживающих на ней; 2) земля – один из объектов гражданских прав, т.е. имущество, которое участвует в гражданском обороте в качестве объекта права собственности или других прав, если не установлены исключения<sup>2</sup>.

Проанализировав принципы земельного законодательства, можно прийти к выводу, что земля – это основа жизни и деятельности человека, объект собственности, основа развития экономики страны и источник пополнения бюджетов всех уровней.

Правоотношения, возникающие при распоряжении органами государственной и муниципальной власти земельными участками, в значительной степени подвержены коррупции. Данное обстоятельство обусловлено множеством факторов:

– во-первых, в связи глубокими экономическими и политическими изменениями, произошедшими в России в 90-х гг. XX в., возникла длящаяся ситуация, при которой денежные средства, движимое имущество значительно обесценились, фактически единственным безопасным иму-

<sup>2</sup> См.: Болтанова Е. С., Женетль С. З. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2010. Ст. 7.

щественным объектом сбережения и накопления средств стала недвижимость, а именно земля и возведенные на ней объекты;

– во-вторых, строительный бизнес в связи с произошедшими изменениями стал одним из самых прибыльных;

– в-третьих, основным блоком имущества, которым обладают и распоряжаются муниципалитеты, органы власти субъектов Российской Федерации и федеральные органы власти, является земля.

Коррупция как явление вызывает недоверие граждан к институтам публичной власти, разрушает государство, ставит под угрозу жизнь и здоровье людей, о чем имеется значительное число свидетельств, в том числе и печальные события в Украине, начавшиеся в ноябре 2013 г.

Незаконное предоставление земельного участка может создать прямую угрозу жизни граждан, а также вызывает значительные негативные последствия для отдельных категорий граждан, например для участников долевого строительства.

В соответствии со ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>3</sup> прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, что в значительной степени предопределяет социальную (общественную) значимость прокурорского надзора за исполнением законов о распоряжении землей.

Полагаем необходимым выделить несколько факторов, определяющих актуальность прокурорского надзора на данном направлении:

– высокий уровень нарушений законов о распоряжении землей, в том числе вызвавших большой общественный резонанс, о чем свидетельствуют митинги и голодовки «обманутых дольщиков», митинги и собрания граждан в связи со строительством объектов в береговых полосах водных объектов, на землях лесного фонда и особоохраняемых территориях;

– значительная роль органов прокуратуры в обеспечении законности в данной сфере общественных отношений, фактически в современных условиях прокуратура является единственным органом государственной власти, имеющим достаточно полномочий и средств для осуществления надзора за законностью предоставления земельных участков и пресечения незаконного строительства, так как в ряде случаев органы государственного контроля остаются бессильны или бездействуют.

Исходя из указанных выше факторов и совокупности задач, стоящих в современных условиях перед государством, решением коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 июля 2015 г. «Об итогах работы органов прокуратуры в первом полугодии 2015 года

---

<sup>3</sup> Рос. газета. 1992. № 39.

и задачах по повышению эффективности прокурорской деятельности во втором полугодии 2015 года» прокурорам определено в ходе осуществления надзора за исполнением законодательства, регулирующего вопросы распоряжения федеральным имуществом, добиваться своевременной регистрации на него права собственности государства и оформления необходимых правоустанавливающих документов, соблюдения порядка передачи его в аренду или собственность, правомерности оценки стоимости имущества при выкупе, надлежащего учета в реестре федерального имущества всех объектов, включая земельные участки, пресекать факты использования имущества не по назначению, незаконного перевода земель сельскохозяйственного назначения в иные категории.

Актуальность прокурорского надзора за исполнением законов о распоряжении землей отмечена О. В. Калугиной<sup>4</sup>. Автором проанализированы 93 докладные записки прокуратур о результатах работы за 2010 г. (субъектов РФ, управлений в федеральных округах, Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры), из содержания которых следует, что значительное число незаконных правовых актов в сфере землепользования носит управленческий характер, связано с распоряжением земельными участками.

В теории прокурорского надзора существует несколько точек зрения о «широте» понятия предмета прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Одни авторы полагают, что органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением только законов федерального и регионального уровней; другие авторы понятие «предмет» надзора расширяют и указывают, что прокурор осуществляет надзор и за исполнением подзаконных актов. В связи с тем что надзор за исполнением законов о распоряжении землей является составной частью надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, подобная полемика имеет отношение и к определению предмета надзора за исполнением законов при распоряжении землей.

В соответствии с п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предметом прокурорского надзора на данном направлении является соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспече-

---

<sup>4</sup> См.: Калугина О. В. Прокурорский надзор за законностью муниципальных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения // Административное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 13–18.

нием прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, и соответствием законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте.

Исходя из положений ст. 2 Земельного кодекса Российской Федерации земельное законодательство состоит из Земельного кодекса Российской Федерации, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. Кроме того, нормы земельного права могут содержаться в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, которые должны соответствовать Земельному кодексу Российской Федерации. Нормы земельного законодательства могут также содержаться в подзаконных нормативных правовых актах органов власти различных уровней.

Необходимо учитывать, что земля является объектом собственности, распоряжение которым регламентируется не только нормами земельного законодательства, но и гражданского законодательства, законодательства, определяющего основные принципы организации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, порядок функционирования государственных и муниципальных предприятий, коммерческих организаций, государственной регистрации прав на объекты недвижимости.

Некоторые авторы толкуют положения п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в буквальном смысле. В частности, В. Б. Ястребов полагает, что прокуратура в силу своего государственно-правового статуса обязана осуществлять надзор за законностью подзаконных актов, но не за их исполнением, а исполнение подзаконных актов – это предмет заботы органов исполнительной власти, контролирующих органов<sup>5</sup>. А. Я. Сухарев считает, что законодательство о прокуратуре вполне определено и однозначно исходит из положений о связи надзорной функции только со сферой исполнения законов, специалистами в области прокурорского надзора периодически высказываются суждения об относимости к предмету надзора за исполнением не только законов, но и подзаконных актов. Правда, в последние годы такого рода суждения стали формироваться более взвешенно. Сейчас признание относимости подзаконных актов к предмету прокурорского надзора оговаривается достаточно жесткими условиями, суть которых сводится к тому, чтобы они имели нормативный характер, чтобы ранг подзаконных актов соответствовал уровню высших органов государственной власти, и на издание такого рода подзаконных актов указанные органы имели бы специальные полномочия<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> См.: Настольная книга прокурора : учебник / под общ. ред. С. И. Герасимова. М., 2002. С. 209.

<sup>6</sup> См.: Прокурорский надзор : учебник / под общ. ред. А. Я. Сухарева. М., 2003. С. 205–206.

Ю. Е. Винокуров указывает, что употребляемый в ст. 1, 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» термин «закон» следует понимать в собирательном значении, близком к термину «законодательство», а не буквально<sup>7</sup>, т.е. относить к предмету прокурорского надзора за исполнением законов и подзаконные акты Президента РФ и Правительства РФ. В соответствии с Конституцией РФ Президент РФ, являясь Главой государства, а Правительство РФ – высшей исполнительной властью, реализуя возложенные на них полномочия, издают нормативные акты – указы и постановления, регулирующие общественные отношения, касающиеся различных сфер жизни и деятельности общества и обязательные для исполнения на всей территории России. Нередко акты Президента РФ и Правительства РФ выполняют роль первичного или единственного источника правового регулирования, поскольку те или иные общественные отношения законодательно не урегулированы. В связи с этим нормативные указы и постановления Президента РФ и Правительства РФ не могут быть исключены из сферы прокурорского надзора. По этой причине законом отдельно не упомянут надзор за законностью актов, издаваемых Президентом РФ и Правительством РФ.

Н. Н. Карпов предлагает включить в содержание предмета деятельности прокурора по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов положения об осуществлении прокурором надзора за исполнением принятых в порядке опережающего нормотворчества имеющих нормативный характер указов Президента РФ<sup>8</sup>.

На наш взгляд, точки зрения Ю. Е. Винокурова, Н. Н. Карпова являются более обоснованными, поскольку практика прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов свидетельствует об эффективности и целесообразности включения в предмет надзора исполнение не только законов, но и подзаконных актов, содержащих в себе нормы земельного права. При проведении органами прокуратуры проверок в сфере земельных правоотношений неизбежно возникает необходимость изучения и проверки исполнения должностными лицами норм федеральных, региональных, а также муниципальных подзаконных нормативных правовых актов.

Так, согласно ч. 1 ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>9</sup>, органы прокуратуры РФ осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов),

---

<sup>7</sup> См.: Прокурорский надзор : учебник. 6-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. М., 2005. С. 121.

<sup>8</sup> См.: Карпов Н. Н. Прокурорский надзор за исполнением имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 5(31). С. 26–31.

<sup>9</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. С. 3822.

законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

В то же время существует значительное противоречие между требованиями п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и иными законами. В частности, ч. 1 ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» значительно расширяет пределы предмета прокурорского надзора, включая надзор за уставами муниципальных образований и муниципальными правовыми актами. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>10</sup> не содержит конкретной нормы, определяющей пределы прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов органами государственной власти субъекта Федерации. Однако ч. 1 ст. 27 указанного закона определяет, что правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, иных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке.

Значительное число федеральных и региональных законов включают в себя отсылочные (бланкетные) нормы, которые наделяют органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления полномочиями по регулированию правоотношений нормативными правовыми актами, не имеющими статуса закона.

Например, ст. 13.1 Закона Воронежской области от 13 мая 2008 г. № 25-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области»<sup>11</sup> определен порядок предоставления многодетным гражданам в собственность бесплатно земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Вместе с тем ведение реестра многодетных граждан, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков на территории Воронежской области и порядка формирования и ведения перечня земельных участков, подлежащих бесплатному предоставлению в собственность граждан, имеющих трех и более детей, на территории Воронежской области, утверждены постановлениями правительства Воронежской области от

---

<sup>10</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. С. 5005.

<sup>11</sup> Собр. законодательства Воронежской области. 2008. № 5. С. 148.

25 сентября 2012 г. № 845<sup>12</sup> и 3 октября 2012 г. № 886<sup>13</sup> соответственно. Предметом проверки исполнения законов при предоставлении земельных участков многодетным гражданам также будет являться исполнение законов при ведении реестра многодетных граждан, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков, и формировании и ведении перечня земельных участков, которые регламентированы исключительно подзаконными нормативными правовыми актами органа исполнительной власти Воронежской области.

Вместе с тем согласно ч. 2 ст. 39.19 Земельного кодекса Российской Федерации порядок постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно по основаниям, указанным в подп. 6 и 7 ст. 39.5 настоящего Кодекса, порядок снятия граждан с данного учета, порядок предоставления гражданам земельных участков в собственность бесплатно, основания для отказа в данном предоставлении, предельные размеры земельных участков, предоставляемых этим гражданам, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Итак, предмет прокурорского надзора за исполнением законов о распоряжении землей не ограничивается исполнением законов всех уровней, но включает в себя надзор за исполнением нормативных правовых актов органов власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. Вместе с тем осуществление надзора за исполнением всех нормативных правовых актов указанных выше органов, учитывая численность работников органов прокуратуры Российской Федерации и количество поставленных перед ними задач, фактически невозможно. Поэтому необходимо выработать и закрепить на законодательном уровне критерии определения нормативных правовых актов, не относящихся к законам, за исполнением которых должен осуществлять надзор прокурор.

Учитывая имеющиеся место коллизии в современном законодательстве, сложившуюся практику прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, полагаем, что назрела необходимость внесения изменений в п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Предлагаем изложить названную норму в следующей редакции:

«1. Предметом надзора являются:

соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, *а также имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации*, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного

<sup>12</sup> Собр. законодательства Воронежской области. 2012. № 27. С. 892.

<sup>13</sup> Там же. № 28. С. 921.

управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

*исполнение органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте, иных правовых актах, имеющих нормативный характер, в случаях, установленных федеральными законами;*

*соответствие законам и имеющим нормативный характер указам Президента Российской Федерации и постановлениям Правительства Российской Федерации правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте».*

*Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации*

*Патлаев Д. Е., соискатель, Остро-  
гожский межрайонный прокурор Воро-  
нежской области*

*E-mail: samorodova82@mail.ru  
Тел.: 8-920-460-61-06*

*Academy of the Russian Federation  
Prosecutor General's Office*

*Patlaev D. E., Competitor, Ostrogozhsky  
Interdistrict Prosecutor of Voronezh Region  
E-mail: samorodova82@mail.ru*

*Tel.: 8-920-460-61-06*