

УДК 342.9

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ НАДЗОРА  
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О РАСПОРЯЖЕНИИ ЗЕМЛЕЙ**

**Д. Е. Патлаев**

*Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации*

Поступила в редакцию 23 декабря 2016 г.

**Аннотация:** *исследуются правовые основы деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по осуществлению надзора за исполнением законов о распоряжении землей, определяется состав земельного законодательства, его соотношение с другими отраслями права.*

**Ключевые слова:** *прокурор, прокурорский надзор, земельное законодательство, земельные правоотношения.*

**Abstract:** *this article examines the legal basis of activities of bodies of Prosecutor's office of the Russian Federation on supervision of execution of laws on disposal of land, determine the land legislation, its relationship with other branches of law.*

**Key words:** *prosecutor, prosecutor supervision, land law, land legal relations.*

Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ<sup>1</sup> земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. В высшем нормативном правовом акте Российской Федерации содержатся нормы, непосредственно регулирующие земельные отношения, в том числе и о распоряжении землей. Так, ст. 9 Конституции РФ определяет, что земля используется и охраняется в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности; ст. 36 непосредственно регулирует отношения, связанные с распоряжением землей, а именно: Основной закон гласит, что граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю, владение, пользование и распоряжение которой осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Конституция РФ обязывает каждого охранять природу и бережно относиться к природным богатствам (ст. 58), одновременно гарантирует ему право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, а также на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42).

Реализация норм Конституции РФ в земельном законодательстве исследовалась Е. Ю. Чмыхало<sup>2</sup>, которая отметила, что анализ действующего законодательства и правоприменительной практики позволил

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> См.: Чмыхало Е. Ю. Реализация норм Конституции Российской Федерации в земельном законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 49–51.

сделать вывод о том, что недостаточно полно сформирован правовой механизм, обеспечивающий исполнение обязанностей по охране земель и их рациональному использованию, что, безусловно, снижает эффективность реализации конституционных норм. В связи с этим названный автор согласился с мнением А. И. Окунева<sup>3</sup>, согласно которому земельное законодательство нуждается в дальнейшем совершенствовании, требуются конкретизация отдельных правовых институтов и дальнейшая гармонизация правовых норм.

Соглашаясь с мнением указанных авторов, полагаем, что Основной закон России в достаточной мере регламентирует вопросы распоряжения землей, в частности устанавливает формы собственности на землю (ст. 9, 35, 36), определяет ее правовой статус (ст. 9), а также порядок нормативно-правовой регламентации правоотношений по распоряжению землей (ст. 72), вместе с тем нормативно-правовые акты Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления, регламентирующие правоотношения по распоряжению землей, должны постоянно совершенствоваться в целях исключения пробелов и недостатков правового регулирования обсуждаемых правоотношений.

Основным кодифицированным нормативным правовым актом, регламентирующим земельные правоотношения, является Земельный кодекс Российской Федерации<sup>4</sup> (далее – Кодекс, ЗК РФ), ст. 2 которого определено, что земельное законодательство состоит из настоящего Кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ, при этом нормы земельного права, содержащиеся в федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать Кодексу.

В научной литературе уделено достаточно внимания соотношению и взаимосвязи земельного и гражданского законодательства.

И. А. Иконицкая пришла к выводу, что нормы гражданского законодательства применительно к регулированию земельных отношений носят общий характер, а в земельном законодательстве должна найти свое отражение специфика правового регулирования земельных отношений<sup>5</sup>.

По мнению А. К. Голиченкова<sup>6</sup>, еще несколько десятков лет назад И. И. Евтифеев отмечал наличие в земельном праве наряду с элементами цивилистического, частноправового характера ряд норм публично-правового происхождения. «Эти «два элемента» тесно переплетаются. Для земельного права характерен не способ правового регулирования (договорной или односторонний), не субъекты правоотношений, а ...объект – земля...»<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> См.: Окунев А. И. Проблемы административно-правового регулирования земельных отношений : актуальные вопросы // Юрист. 2008. № 11. С. 34–42.

<sup>4</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>5</sup> См.: Иконицкая И. А. Земельное право Российской Федерации. Теория и тенденции развития. М., 1999. С. 37.

<sup>6</sup> См.: Голиченков А. К. Актуальные проблемы земельного законодательства // Закон. 2007. № 1. С. 5–22.

<sup>7</sup> Евтифеев И. И. Земельное право. М., 1923. С. 1.

Земельным кодексом Российской Федерации урегулирован широкий круг вопросов в рассматриваемой сфере, в том числе понятие отношений, регулируемых земельным законодательством, определен круг участников земельных отношений, а также исчерпывающий перечень объектов земельных отношений:

- земля как природный объект и природный ресурс;
- земельные участки;
- части земельных участков.

Дано определение земельного участка (ч. 3 ст. 6 ЗК РФ): земельный участок как объект права собственности и иных прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи. В случаях и порядке, которые установлены федеральным законом, могут создаваться искусственные земельные участки.

Кроме того, ст. 7 Кодекса содержит исчерпывающий список категорий земель в зависимости от их целевого назначения:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

К федеральным законам, регламентирующим отношения по распоряжению землей, относятся: Гражданский кодекс Российской Федерации (в частности, глава 17 «Право собственности и другие вещные права на землю»), Водный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации; федеральные законы от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве», от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве», от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» и др. Кратко остановимся на некоторых из них.

Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»<sup>8</sup> определил срок

---

<sup>8</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4148.

введения в действие Кодекса, сроки приведения правовых актов, а также отдельных видов отношений, договоров, документов в соответствие с его нормами, порядок применения нормативных правовых актов, принятых до его вступления в силу.

Кроме того, данный закон содержит ряд важных норм, регламентирующих правоотношения о распоряжении землей, а именно:

- о разграничении государственной собственности на землю;
- о полномочиях по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в федеральной собственности, а также земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена;
- об упрощенном порядке оформления гражданами права собственности на земельные участки для садоводства, огородничества, дач, личных подсобных хозяйств, индивидуального гаражного или жилищного строительства и др.

Коллектив авторов под руководством С. Н. Волкова и Ю. Г. Жарикова обоснованно указывают, что земельные отношения настолько сложны и характер их настолько изменился к моменту издания ЗК РФ 2001 г. по сравнению с предыдущим, что Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» получился достаточно объемным, причем в него, пожалуй, чаще, чем в другие акты земельного законодательства, вносятся дополнения и изменения. Можно сказать, что в настоящее время он является, после ЗК РФ, одним из наиболее важных и часто применяемых земельных федеральных законов<sup>9</sup>.

Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»<sup>10</sup> определен порядок и принципы ведения государственного кадастра недвижимости (систематизированного свода сведений об учтенном недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении государственной границы РФ, о границах между субъектами РФ, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, иных сведений), определен порядок проведения кадастрового учета и осуществления кадастровой деятельности.

Основные правила осуществления приватизации земельных участков, перечень земельных участков в составе земель, не подлежащих отчуждению, в частности земель лесного фонда и водного фонда; земель особоохраняемых природных территорий и объектов; земель, зараженных опасными веществами и подвергшихся биогенному заражению; земель общего пользования и других, определены Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) / отв. ред. С. Н. Волков ; науч. ред. Ю. Г. Жариков. М., 2009.

<sup>10</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31. Ст. 4017.

<sup>11</sup> Там же. 2002. № 4. Ст. 251.

Федеральным законом от 27 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>12</sup> урегулированы отношения, связанные с владением, пользованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, установлены правила и ограничения, применяемые к обороту земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения – сделкам, результатом совершения которых является возникновение или прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, определены условия предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также изъятия их в государственную или муниципальную собственность.

Федеральным законом от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»<sup>13</sup> установлен порядок подготовки, подачи и рассмотрения документов для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, особенности перевода земель в зависимости от их целевого назначения, особенности отнесения земель или земельных участков к определенной категории, в том числе и до разграничения государственной собственности на землю. В соответствии с нормами данного закона и положениями ст. 8 ЗК РФ перевод земель из одной категории в другую осуществляется в отношении:

а) земель, находящихся в федеральной собственности, – Правительством РФ;

б) земель, находящихся в собственности субъектов РФ, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, – органами исполнительной власти субъектов РФ;

в) земель, находящихся в муниципальной собственности, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, – органами местного самоуправления;

г) земель, находящихся в частной собственности:

– земель сельскохозяйственного назначения – органами исполнительной власти субъектов РФ;

– земель иного целевого назначения – органами местного самоуправления.

Нормы права, регулирующие правоотношения по распоряжению землей, содержатся также в нормативных правовых актах иных отраслей права. Например, ст. 35 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»<sup>14</sup> установлено, что резидент особой экономической зоны – арендатор земельного

---

<sup>12</sup> Там же. № 30. Ст. 3018.

<sup>13</sup> Там же. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.

<sup>14</sup> Там же. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3127.

участка, находящегося в государственной и (или) муниципальной собственности, не вправе сдавать его в субаренду (поднаем) и передавать свои права и обязанности по договору аренды другому лицу (перенаем), предоставлять земельный участок в безвозмездное пользование, а также отдавать арендные права в залог и вносить их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или паевого взноса в производственный кооператив.

Правовыми основами прокурорского надзора за исполнением законов о распоряжении землей являются также и подзаконные нормативные правовые акты, к числу которых относятся указы Президента России, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, а также ведомственные правовые акты Генерального прокурора РФ.

Часть 1 ст. 2 ЗК РФ гласит, что земельные отношения могут регулироваться также указами Президента РФ, которые не должны противоречить Кодексу, федеральным законам.

Кроме того, ст. 6 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»<sup>15</sup> установлено, что изданные до введения в действие ЗК РФ и регулирующие земельные отношения нормативные правовые акты Президента РФ и нормативные правовые акты Правительства РФ применяются в части, не противоречащей Кодексу.

Так, до настоящего времени действует Указ Президента РФ от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» (в ред. от 25.02.2003)<sup>16</sup>, изданный до введения в действие основного кодифицированного закона о земле и регулирующего правоотношения по распоряжению землей, в частности подп. «в», «г» п. 1 в целях проведения целенаправленной и адресной политики по усилению социальной поддержки многодетных семей органам исполнительной власти субъектов РФ предписано: оказывать необходимую помощь многодетным родителям, желающим организовать крестьянские (фермерские) хозяйства, малые предприятия и другие коммерческие структуры, обеспечивать выделение для этих целей земельных участков, а также предоставлять льготы по взиманию земельного налога и арендной платы в виде полного или частичного освобождения от налога на определенный срок либо понижения ставок налога; обеспечить первоочередное выделение для многодетных семей садово-огородных участков.

Указы Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»<sup>17</sup> и от 7 марта 1996 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю»<sup>18</sup> заложили основные начала продолжающейся до настоящего

---

<sup>15</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4148.

<sup>16</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 19. Ст. 1044.

<sup>17</sup> Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 44. Ст. 4191.

<sup>18</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 11. Ст. 1026.

времени земельной реформы. Вместе с тем сложно утверждать, что принятые меры носили бесспорный характер и полностью оправдали возлагаемые на них ожидания, но именно с этого периода начала формироваться привычная в настоящее время земельная собственность<sup>19</sup>.

О. В. Калугина<sup>20</sup> обоснованно указывает, что многие вопросы использования и охраны земли, детально не урегулированные законом, отнесены им к регламентации указами Президента РФ, содержащими нормы земельного права, т.е. «выполняющие роль квазизакона»<sup>21</sup>. Так, Указом Президента РФ от 9 января 2011 г. № 26 (в ред. от 11.04.2016)<sup>22</sup> утвержден перечень приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками.

Пункт 2 ст. 1 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>23</sup> и ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»<sup>24</sup> определяют, что правоотношения по распоряжению земельными участками сельскохозяйственного назначения и переводу земель из одной категории в другую могут регулироваться указами Президента РФ.

Часть 2 ст. 2 ЗК РФ устанавливает, что Правительство РФ принимает решения, регулирующие земельные отношения, в пределах полномочий, определенных Кодексом, федеральными законами, а также указами Президента РФ, регулируемыми земельные отношения.

Во исполнение п. 11 ст. 71 ЗК РФ постановлением Правительства РФ от 12 марта 2016 г. № 187 утверждено Положение о государственном земельном надзоре<sup>25</sup>.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»<sup>26</sup> постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1061 утверждено Положение о контроле за проведением землеустройства<sup>27</sup>, в котором содержатся нормы о контроле за проведением землеустройства, осуществляемом государственными органами в целях обеспечения соблюдения организациями и гражданами при проведении землеустройства требований законодательства Российской Федерации, в частности утвержденных в установленном порядке технических условий проведения землеустройства и требований к нему.

<sup>19</sup> См.: *Окунев А. И.* Проблемы административно-правового регулирования земельных отношений : актуальные вопросы // Юрист. 2008. № 11. С. 34–42.

<sup>20</sup> См.: *Калугина О. В.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 5–16.

<sup>21</sup> *Казарина А.* Предмет общего надзора // Законность. 2004. № 11. С. 8.

<sup>22</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 2. Ст. 268.

<sup>23</sup> Там же. 2002. № 30. Ст. 3018.

<sup>24</sup> Там же. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.

<sup>25</sup> Там же. 2015. № 2. Ст. 514.

<sup>26</sup> Там же. 2001. № 26. Ст. 2582.

<sup>27</sup> Там же. 2009. № 2. Ст. 246.

Согласно ч. 5 ст. 76 Конституции РФ издаваемые субъектами РФ правовые акты, регулирующие отношения в сфере распоряжения землей, не должны противоречить соответствующему федеральному законодательству, данные требования не препятствуют им в случае отсутствия на федеральном уровне определенного законодательного акта регулировать общественные отношения самостоятельно.

Законами субъектов РФ регулируется весьма широкий круг правоотношений в сфере распоряжения земельными участками. Остановимся на законодательстве Воронежской области.

Документом, обладающим высшей юридической силой в иерархии регионального нормотворчества, является Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (в ред. от 18.07.2016)<sup>28</sup>, нормами которого (ст. 16, 69, 70) регламентируются принципы использования и распоряжения землей.

Закон Воронежской области от 13 мая 2008 г. № 25-ОЗ (в ред. от 01.06.2016) «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области»<sup>29</sup> регулирует отношения, связанные с владением, пользованием, распоряжением земельными участками, в том числе из состава земель сельскохозяйственного назначения, и долями в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения (далее – земельные доли); определяет условия предоставления и изъятия земельных участков; устанавливает в соответствии с п. 6 и 7 ст. 39.5 ЗК РФ случаи бесплатного предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности; устанавливает максимальный размер общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, и др.

В соответствии со ст. 10.1 ЗК РФ, п. 4 ст. 2 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», п. 6.1 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>30</sup> и ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>31</sup>, а также в соответствии с нормами Закона Воронежской области от 30 декабря 2014 г. № 217-ОЗ (в ред. от 18.12.2015)<sup>32</sup> осуществлено перераспределение полномочий по распоряжению земельными участками, расположенными на территории городского округа город Воронеж, государственная собственность на которые не разграничена.

Таким образом более детальная регламентация отдельных вопросов распоряжения органами государственной власти регионального уровня

---

<sup>28</sup> Коммуна. 2006. 10 июня.

<sup>29</sup> Собр. законодательства Воронежской области. 2008. № 5. Ст. 148.

<sup>30</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>31</sup> Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>32</sup> Молодой коммунар. 2015. 23 янв.

и органами местного самоуправления земельными участками осуществляется в соответствии с нормативными актами субъектов РФ.

Органы исполнительной власти субъектов РФ на основании и во исполнение ЗК РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов РФ в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права (ч. 3 ст. 2 ЗК РФ).

Примером подобного нормативного акта, содержащего нормы, регулирующие правоотношения по распоряжению земельными участками, является Положение о порядке оформления документов по распоряжению земельными участками, утвержденное приказом Департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области от 28 июля 2015 г. № 1257<sup>33</sup>. В частности, Положение устанавливает порядок подготовки документов, рассмотрения заявлений и принятия решений Департаментом имущественных и земельных отношений Воронежской области по вопросам распоряжения земельными участками, находящимися в собственности Воронежской области, и земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенными в городском округе город Воронеж.

Самым низким уровнем в иерархии правовых норм, регулирующих общественные отношения по распоряжению землей, является местное нормотворчество. Так, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права, на основании и во исполнение ЗК РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ (ч. 4 ст. 2 ЗК РФ). Уставами и иными нормативными правовыми актами муниципальных образований определяются полномочия по распоряжению земельными участками конкретными органами власти местного самоуправления, структура которых в каждом муниципальном образовании разная и др.

Часть 4 ст. 15 Конституции РФ гласит, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Требованиям данной нормы Основного закона подчиняется и земельное законодательство (ст. 4 ЗК РФ).

Ю. А. Умеренко, исследуя вопрос о возможности иностранных государств выступать в качестве субъектов земельных правоотношений, отметила, что если иностранное государство выступает в качестве публично-правового образования, то на земельный участок будет распро-

---

<sup>33</sup> Информационная система «Портал Воронежской области в сети «Интернет». URL: <http://pravo.govrn.ru/content/приказ-департамента-имущественных-и-земельных-отношений-воронежской-области-от-28072015-№> (дата обращения: 08.11.2016).

страняться принцип экстерриториальности<sup>34</sup> и, следовательно, правовое регулирование предоставления земельного участка будет относиться к предмету регулирования международного публичного права с одновременным наступлением соответствующих юридических последствий<sup>35</sup>. В подобных случаях предоставление земельных участков осуществляется на основании принципа взаимности в целях, связанных с реализацией государственных функций<sup>36</sup>.

Автор приводит пример Соглашения между Правительством РФ и Правительством Федеративной Республики Германия об условиях предоставления объектов недвижимого имущества в г. Франкфурте-на-Майне, Мюнхене и Москве для нужд генеральных консульств России в Германии и посольства ФРГ в России, заключенного в Берлине 11 октября 2006 г. Российская сторона предоставляет Германской стороне в аренду на 99 лет для использования посольством ФРГ в России следующие объекты недвижимого имущества: здания, г. Москва, ул. Поварская, д. 46, строения 1, 2, 3 общей площадью 1368,1 кв. м; земельный участок, занятый указанными выше зданиями, площадью 2405 кв. м. В свою очередь, Германская сторона предоставляет Российской стороне в аренду на 99 лет для использования Генеральным консульством России аналогичное имущество в соответствующих городах Германии.

Трудно не согласиться с Ю. А. Умеренко, что в данном примере речь идет о предоставлении земельных участков на принципах взаимности в рамках норм международного публичного права, и фактически данным международно-правовым актом установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены земельным законодательством, т.е. рассматриваемое Соглашение выходит за предмет регулирования земельного права и создает отличительные нормы<sup>37</sup>.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>38</sup> (далее – Закон о прокуратуре) 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. Именно компетенция прокуратуры, содержание ее полномочий по реализации возложенных на нее функций являются параметрами, определяющими ее место в государственно-правовом механизме.

---

<sup>34</sup> Цит. по: *Морозов Д. В.* Экстерриториальные нормы и доктрина международного частного права // Журнал рос. права. 2011. № 7. С. 98–106.

<sup>35</sup> Венская конвенция о консульских сношениях : заключена в г. Вене 24 апреля 1963 г. // Сборник международных договоров СССР. М., 1991. Вып. XLV. С. 124–147.

<sup>36</sup> См.: *Умеренко Ю. А.* Иностранные государства как субъекты земельных правоотношений на территории России // Журнал рос. права. 2013. № 4. С. 15–21.

<sup>37</sup> См.: Там же. С. 15–21.

<sup>38</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

В соответствии с п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре предметом прокурорского надзора является соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, перечисленными в данной норме органами и лицами, и соответствие законам издаваемых ими правовых актов.

Важным элементом правовой основы деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законов о распоряжении землей являются приказы и указания Генерального прокурора РФ.

Среди ведомственных нормативных правовых актов, в первую очередь, следует отметить приказ Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»<sup>39</sup>, п. 8 которого прокурорам предписано сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов о земле. Однако ведомственного организационно-распорядительного документа, посвященного организации и осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов о распоряжении землей, не существует.

Таким образом, нормативное регулирование основ деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законов о распоряжении землей, включая регулирование земельных правоотношений, является недостаточным и требует совершенствования. Полагаем, что организация и осуществление прокурорского надзора на данном направлении должны регламентироваться отдельным указанием Генерального прокурора РФ.

Перечень нормативных правовых актов, регламентирующих правоотношения по распоряжению землей, весьма объемный, имеет строгую вертикаль по юридической силе от международных договоров Российской Федерации до нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

---

<sup>39</sup> Законность. 2008. № 3.