

УДК 349.4

Надзор прокурора за исполнением законов в сфере использования и охраны земель: проблемы и решения

Коршунова Ольга Николаевна

Доктор юридических наук, профессор,
завкафедрой прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных,
гражданских и арбитражных дел,
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал),
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44;
e-mail: olga_korshunova1@mail.ru

Исламова Эльнара Рафисовна

Кандидат юридических наук, доцент,
кафедра прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных,
гражданских и арбитражных дел,
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал),
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44;
e-mail: alnara@yandex.ru

Аннотация

Цель. Целью работы является исследование правовой модели прокурорского надзора в сфере использования и охраны земель, а также выявление путей ее совершенствования. **Методология.** В работе использованы общие методы юридической науки – формально-правовой и исторически-правовой, а также метод анализа документов и официальных материалов. **Результаты.** В работе показано, что в современных условиях нормативно определен и активно реализуется прокурорами значительный потенциал полномочий по участию в правотворческой деятельности, а также проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, по обращению в суд в защиту публичных интересов, а также прав и законных интересов граждан, по участию в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере использования и охраны земель. Для совершенствования данной деятельности в организации и

осуществлении деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере использования и охраны земель должен быть реализован комплексный подход. **Заключение.** Результативность и надлежащий уровень эффективности деятельности органов прокуратуры в данной сфере могут быть обеспечены только при условии правильного определения предмета и пределов надзора, целесообразного сочетания надзорных и ненадзорных полномочий прокурора, комплексного использования средств прокурорской деятельности, целеустремленного и последовательного отстаивания прокурором своей позиции в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Для цитирования в научных исследованиях

Коршунова О.Н., Исламова Э.Р. Надзор прокурора за исполнением законов в сфере использования и охраны земель: проблемы и решения // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 10B. С. 251-269.

Ключевые слова

Прокурор, прокурорский надзор, использование земель, охрана земель, средства прокурорского надзора, деятельность прокурора, законность, координация деятельности, защита публичных интересов, защита частных интересов.

Введение

При осуществлении надзора за исполнением законов, регулирующих использование и охрану земель, следует исходить из той роли, которую играет земля в различных правоотношениях. Значение земли для жизни любого общества определяется многими факторами. Прежде всего, необходимо помнить, что с точки зрения теории государства и права территория рассматривается в качестве одного из наиболее важных признаков существования любого государства. Именно в пределах территории государства должны быть обеспечены использование и охрана земель различного назначения. Конституция Российской Федерации определяет землю как основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9). Тот факт, что земля может находиться в государственной, муниципальной и иной собственности, обуславливает важность обеспечения ее сохранности, законности ее использования и охраны различными способами – от правового регулирования до осуществления деятельности разными субъектами (от органов государственной власти и управления до рядовых граждан).

В целях правильного определения предмета надзора важно полно и правильно определять круг нормативных правовых актов, с точки зрения которых прокурор должен

оценивать деятельность соответствующих субъектов, а также круг актов, подлежащих оценке с точки зрения законности. Для этого следует помнить, что земли могут иметь разное назначение, использоваться для осуществления различных видов деятельности: природоохранной, сельскохозяйственной, градостроительной, промышленной, производственной, транспортной и др.

Именно поэтому особое внимание использованию и охране земель традиционно уделяется Президентом Российской Федерации. Выступая 9 октября 2012 года на заседании президиума Государственного совета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц», Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что земельные ресурсы являются мощным фактором экономического и социального развития и одновременно одной из самых сложных и исторически острых проблем вообще, а в нашей стране – в особенности [Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина..., 2012, www], а обращаясь 3 декабря 2015 года с посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации, обратил внимание на проблемы, существующие в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения [Послание Президента..., 2015, www].

Вместе с тем при осуществлении деятельности прокурору следует исходить из того, что учеными совершенно обоснованно отмечается, что земля, выступающая в качестве территории государства, пространственного предела государственной власти и являющаяся важнейшей составной частью окружающего мира, представляет собой объект не только производственно-экономических, но и социально-политических отношений [Манакин, 2001, 3] и использование земли возможно только при условии ее одновременной охраны [Симонова, 2010]. Только при таком условии может быть гарантировано соблюдение прав и свобод человека и гражданина в тех правоотношениях, которые возникают в связи с землей, ее законным использованием и надлежащей охраной.

Особенности надзора прокурора за исполнением законов в сфере использования и охраны земель

Для решения существующих проблем требуются серьезные усилия всех государственных органов, в том числе органов прокуратуры, которые должны осуществлять предоставленные законом полномочия для обеспечения законности использования и охраны земель в Российской Федерации. При этом следует исходить из того, что в качестве целей государственной политики по управлению земельным фондом определены повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны. Для достижения указанных целей поставлены следующие задачи (см. Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (ред. от

28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы»):

1) создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений;

2) обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранения объектов культурного наследия;

3) сохранение и повышение качественного состояния земель;

4) сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда;

5) обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости.

Обеспечение надлежащего уровня использования и охраны земель невозможно без соответствующего уровня законодательного регулирования. Основные принципы земельного законодательства, которыми должны руководствоваться все субъекты земельных и связанных с землей правоотношений и которые могут быть сформулированы с учетом результатов анализа положений ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации, позволяют сделать вывод о том, что земля – это:

1) основа жизни и деятельности человека;

2) природный объект, охраняемый в качестве важнейшей составной части природы;

3) природный ресурс, используемый в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации;

4) недвижимое имущество, объект права собственности и иных прав на землю.

В целях совершенствования законодательства, регламентирующего правоотношения в сфере использования и охраны земель государством, уже предприняты определенные усилия, что позволяет прокуратуре и на современном этапе достаточно эффективно осуществлять надзор за исполнением законов и соответствием законам правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в данной сфере. Так, только в 2015-2016 годах приняты федеральные законы, устанавливающие особенности предоставления гражданам или юридическим лицам в собственность или аренду земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности (см. Федеральный закон от 03.07.2016 № 336-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»)), особенности предоставления гражданам земельных участков в Дальневосточном федеральном округе (см.

Федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), регулирующие порядок осуществления муниципального земельного контроля (см. Федеральный закон от 03.07.2016 № 335-ФЗ «О внесении изменений в статью 72 Земельного кодекса Российской Федерации»), определяющие новый порядок распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (см. Федеральный закон от 03.07.2016 № 334-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»), совершенствующие правовое регулирование отношений в области оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (см. Федеральный закон от 03.07.2016 № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации»), направленные на повышение качества кадастровой деятельности (см. Федеральный закон от 30.12.2015 № 452-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и статью 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров»), а также государственного кадастрового учета недвижимости (см. Федеральный закон от 06.04.2015 № 79-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3 и 5 Федерального закона «О геодезии и картографии» и Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости»), оптимизирующие и усиливающие меры административной ответственности за нарушение земельного законодательства (см. Федеральный закон от 08.03.2015 № 46-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»).

Вместе с тем такая активность законодателя создает дополнительные сложности при осуществлении надзора, требует постоянного мониторинга законодательства, поскольку только при таком условии надзор может осуществляться с должным уровнем эффективности. Кроме того, и сегодня земельное законодательство Российской Федерации характеризуется несовершенством, пробельностью и нестабильностью. Указанное существенно осложняет ситуацию, связанную с возможностью обеспечения законности в сфере использования и охраны земель, вызывает дополнительные проблемы правоприменения.

Следуя традициям, сложившимся в теории прокурорской деятельности, при осуществлении надзора за исполнением земельного законодательства органы прокуратуры исходят из того, что, установив особый статус земли, Российская Федерация создала соответствующую ему систему использования и охраны земель. Комплексное решение задачи

эффективного использования земель возложено на органы государственной власти и местного самоуправления (их полномочия в этой сфере определены Конституцией Российской Федерации и ст. 9-11 Земельного кодекса Российской Федерации).

Представляется, что органам прокуратуры следует уделять внимание прежде всего тому, насколько законными являются нормативные правовые акты, принимаемые органами власти и управления и регулирующие правоотношения в исследуемой сфере. Поскольку принятие и действие противоречащих закону нормативных правовых актов не позволяет законным образом осуществлять использование и охрану земель, что затрудняет и обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также реализацию гражданами своих прав. С сожалением приходится констатировать, например, что в ряде субъектов Российской Федерации прокурорами выявляются противоречащие закону нормативные правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления, препятствующие оформлению прав на земельные участки. По результатам проверок отмечается, что должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения, превышают полномочия либо, наоборот, бездействуют, что не может не повлечь за собой принятия мер прокурорского реагирования.

При осуществлении надзора прокуроры должны учитывать, что, к сожалению, еще распространены факты незаконного распоряжения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, их использование без правоустанавливающих документов, а также с нарушением установленного порядка. Исследователями отмечается, что часто встречаются нарушения, связанные с использованием земель сельскохозяйственного назначения, в том числе в результате принятия органами местного самоуправления незаконных правовых актов, направленных на вывод из сельскохозяйственного оборота указанных земель посредством изменения вида их разрешенного использования, и предоставления права осуществления дачного строительства без изменения категории земель [Фатыхов, 2014].

Ухудшается качество таких земель, сокращаются площади сельскохозяйственных угодий, увеличиваются площади нарушенных, оработанных земель, что создает угрозу загрязнения, захламления и деградации земель, в результате нерационального использования происходит снижение почвенного плодородия и ухудшение экологического состояния угодий [Соколова, 2016, 4]. Последствиями этого являются негативное изменение состояния окружающей среды, причинение существенного материального ущерба публичным интересам и другие негативные процессы. Не случайно сегодня законодатель не только требует исполнения требований закона в части обеспечения сохранности земель, их целевого использования, но и указывает на необходимость рекультивации земель в целях предотвращения деградации земель и (или) восстановления их плодородия посредством приведения земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением

и разрешенным использованием, в том числе путем устранения последствий загрязнения почв, восстановления плодородного слоя почвы, создания защитных лесных насаждений.

Эффективное использование и охрана земель невозможны без актуальной, достоверной и полной информации о них, которая может быть получена при условии надлежащего ведения землеустроительных работ и кадастрового учета земельных участков. Однако имеются проблемы осуществления землеустроительных действий, обусловленные значительной площадью территории государства (17,1 млн км²) [Россия' 2015, 2015, 3] и, соответственно, необходимыми для осуществления указанной деятельности существенными затратами времени и средств. Незавершенность и длительность процедур по установлению границ и постановке на кадастровый учет земель являются одной из основных причин совершения противоправных деяний в сфере использования и охраны земель [Батуев, Перекальский, Бочарова, 2013; Дицевич, Исламова, 2015; Овчинникова, 2012].

Вместе с тем следует помнить, что необходимость обеспечивать надлежащий уровень законности деятельности в данной сфере в пределах предоставленных законом полномочий обязывает прокуроров при выявлении подобных ситуаций незамедлительно реагировать на каждое допущенное нарушение, а также одновременно оценивать законность деятельности органов, призванных осуществлять контрольные функции в данной сфере. Прокуроры не должны подменять контролирующие органы, однако необходимость реагирования на факты ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей выступает составной частью предмета прокурорского надзора за исполнением законов в данной сфере.

Задачи охраны земель призваны исполнять также органы государственного земельного надзора. Указанный вид надзора в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр), Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор) и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и их территориальными органами (далее – Росприроднадзор). Например, на Росреестр возложен государственный земельный надзор за соблюдением требований законодательства о недопущении самовольного занятия земельного участка или части земельного участка, требований законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием. Россельхознадзор, в свою очередь, надзирает за соблюдением требований о запрете самовольного снятия, 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, требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель. В компетенцию

Росприроднадзора входит земельный надзор за соблюдением обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, требований о проведении обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель, по соблюдению режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов. Также охрана земель осуществляется органами муниципального земельного контроля. Определенную роль призван играть и общественный земельный контроль.

Однако в отдельных случаях нарушениям законодательства в сфере использования и охраны земель способствуют недостатки в работе органов государственного и муниципального земельного контроля. Поэтому роль органов прокуратуры в выявлении таких недостатков трудно переоценить.

Таким образом, при определении предмета надзора и круга объектов, чья деятельность и принимаемые решения должны оцениваться прокурором с точки зрения законности, следует учитывать и необходимость на постоянной основе проверять и оценивать законность деятельности и решений не только органов государственной власти и муниципального самоуправления, но и органов, осуществляющих надзор и контроль в исследуемой сфере.

При этом, как уже отмечалось, органы прокуратуры принимают меры для защиты как публичных, так и частных интересов, учитывая принцип сочетания 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 (п. 11 ч. 1 ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации).

Не преследуя цели проанализировать существующие в литературе точки зрения по поводу соотношения надзора за исполнением законов и законностью правовых актов и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, отметим, что при осуществлении надзора за исполнением законов в сфере использования и охраны земель прокурорам надлежит исходить из того, что должна быть обеспечена защита и публичных и частных интересов как неограниченного круга лиц, так и конкретных граждан. Как указывалось выше, земля, будучи основой жизни и деятельности человека, требует особой защиты и с точки зрения охраны прав и свобод граждан, так или иначе связанных с земельными правоотношениями. Именно поэтому значимой составной частью прокурорского надзора в данной сфере выступает надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Как отмечает ряд авторов, особо остро сегодня стоит проблема предоставления земельных участков гражданам, имеющим право на получение дополнительных социальных гарантий. Отсутствие в муниципальных образованиях земельных участков, свободных от прав третьих лиц и пригодных для предоставления гражданам, а также недостаточное финансирование работ по формированию земельных участков обуславливают низкие

темпы удовлетворения имеющейся потребности граждан указанных категорий в приобретении земельных участков. Зачастую не решаются проблемы многодетных семей посредством бесплатного предоставления им земельных участков, поскольку предлагаемые таким семьям участки малопригодны для проживания ввиду низкой транспортной доступности и необеспеченности коммунальной инфраструктурой.

Нарушения в части необоснованного отказа органами местного самоуправления в предоставлении земельных участков и волокиты при рассмотрении соответствующих заявлений, в том числе в связи с отсутствием сформированных земельных участков, а также факты возложения на заявителей обязанностей по предоставлению не предусмотренных законом документов, допускаются на территории многих субъектов Российской Федерации.

Органы прокуратуры не должны проходить мимо таких нарушений. Своевременно внесенные представления об устранении допущенных нарушений закона и объявленные предостережения о недопустимости готовящегося нарушения способны обеспечить надлежащую защиту прав отдельных граждан, а следовательно, и общества в целом.

Следует обратить внимание и на защиту прав субъектов предпринимательской деятельности: довольно часто выявляются нарушения прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере земельных правоотношений. Органы публичной власти незаконно отказывают им в предоставлении участков, в том числе по надуманным основаниям. Истребуются документы и информация, не предусмотренные законом, нарушаются сроки рассмотрения обращений по земельно-правовым вопросам, в договоры аренды земельных участков включаются не соответствующие закону условия по их расторжению в одностороннем порядке, произвольному сокращению сроков их действия, установлению повышенного размера арендной платы. Поскольку в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации постоянно обращается внимание на необходимость обеспечения прав субъектов предпринимательской деятельности, то и надзор за исполнением земельного законодательства не должен быть в этом отношении исключением. Следовательно, при проведении проверок прокурорам надлежит обращать внимание на то, насколько исполняется земельное законодательство в части соблюдения прав предпринимателей.

Зачастую неправомерное отчуждение земель из государственной или муниципальной собственности сопряжено с нарушениями природоохранного законодательства. К сожалению, следует отметить, что различные злоупотребления должностных лиц в сфере использования и охраны земель нередко сопряжены с коррупционными проявлениями. В связи с этим важное место в работе по обеспечению законности в сфере использования и охраны земель отводится органам прокуратуры, целью деятельности которых является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, в том числе и в сфере противодействия коррупции.

Несомненно, для органов прокуратуры указанная деятельность является одной из приоритетных. Это обусловлено тем вниманием, которое руководство страны уделяет решению проблем в сфере использования и охраны земель и отражает в поручениях, адресованных Генеральной прокуратуре Российской Федерации. Так, в 2016 году Генеральной прокуратуре Российской Федерации поручено проверить соблюдение требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции при распоряжении земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности (см. Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы»), а также провести комплекс мероприятий по контролю и надзору за деятельностью органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по реализации земельной политики [Перечень поручений..., 2016, www]. О приоритетности деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере использования и охраны земель свидетельствуют и организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹.

Следовательно, определяя предмет надзора в данной сфере не следует ограничиваться только собственно земельным законодательством. Сложный типологический характер земельных и связанных с ними правоотношений обуславливает необходимость формулирования и составного предмета надзора за исполнением законов в данной сфере.

При этом следует также учитывать, что в решении задач по обеспечению законности в сфере использования и охраны земель участвуют все звенья системы органов прокуратуры в пределах своей компетенции: Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные (природоохранные, транспортные и иные) прокуратуры, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

Заключение

Сказанное выше свидетельствует о том, что в организации и осуществлении деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере использования и охраны земель должен быть реализован комплексный подход. Стоит отметить, что сегодня активно реализуется прокурорами потенциал полномочий по участию в правотворческой деятельности, проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов,

1 Об этом свидетельствует содержание п. 8 Приказа Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», предписывающего прокурорам сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов о земле, а также п. 3.16 Приказа Генпрокуратуры России от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании», возлагающего на прокуроров обязанности сосредоточить усилия на вопросах незаконного использования земель лесного фонда.

координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, по обращению в суд в защиту публичных интересов, а также прав и законных интересов граждан, по участию в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере использования и охраны земель.

Таким образом, успешность и надлежащий уровень эффективности деятельности органов прокуратуры в данной сфере могут быть обеспечены только при условии правильного определения предмета и пределов надзора, целесообразного сочетания надзорных и ненадзорных полномочий прокурора, комплексного использования средств прокурорской деятельности, целеустремленного и последовательного отстаивания прокурором своей позиции в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Библиография

1. Батуев А.Р., Перекальский В.В., Бочарова А.А. Методические и технологические вопросы осуществления кадастровой деятельности на землях лесного фонда // Известия высших учебных заведений. Геодезия и аэрофотосъемка. 2013. № 4. С. 142-145.
2. Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании Президиума Государственного совета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/16618>
3. Дицевич Я.Б., Исламова Э.Р. О совершенствовании законодательства и правоприменительной практики в сфере охраны земель лесного фонда // Теория и практика общественного развития. 2015. № 21. С. 112-115.
4. Земельный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 28.09.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 10.10.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/
5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
6. Манакин Н.А. Уголовно-правовая охрана земельных отношений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2001. 196 с.
7. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 03.07.2016 № 334-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.06.2016: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 29.06.2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200717/

8. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»: федер. закон Рос. Федерации от 03.07.2016 № 336-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21.06.2016: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 29.06.2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200700/
9. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон Рос. Федерации от 08.03.2015 № 46-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 27.02.2015: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 04.03.2015. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176172/
10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 03.07.2016 № 354-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17.06.2016: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 29.06.2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200731/
11. О внесении изменений в статьи 3 и 5 Федерального закона «О геодезии и картографии» и Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости»: федер. закон Рос. Федерации от 06.04.2015 № 79-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 27.03.2015: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 01.04.2015. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177580/
12. О внесении изменений в статью 72 Земельного кодекса Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 03.07.2016 № 335-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17.06.2016: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 29.06.2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200715/
13. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и статью 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2015 № 452-ФЗ (ред. от 03.07.2016): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.12.2015: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25.12.2015. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191529/
14. О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы: указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196138/
15. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании: приказ Генпрокуратуры России от 01.04.2014 № 165. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167178/

16. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 21.06.2016). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75181/
17. Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 01.05.2016 № 119-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.04.2016: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27.04.2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197427/
18. Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы: распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (ред. от 28.08.2014). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_127154/
19. Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173212/
20. Овчинникова А.Г. О зарождении, развитии и последствиях процесса накопления ошибочных сведений в ГКН // Кадастр недвижимости. 2012. № 4 (29). С. 80-85.
21. Перечень поручений Президента Российской Федерации по результатам проверки исполнения решений, направленных на совершенствование организации контроля за эффективностью использования сельхозземель. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/52309>
22. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864>
23. Россия' 2015. М.: Росстат, 2015. 62 с.
24. Симонова К.В. Правовое обеспечение кадастрового учета земельных участков: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 205 с.
25. Соколова А.А. Правовое обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 200 с.
26. Фатыхов М.Х. Изменение разрешенного использования земель сельскохозяйственного назначения // Законность. 2014. № 5. С. 18-20.
27. Guo X. Land expropriation and rural conflicts in China // The China quarterly. 2001. Vol. 166. P. 422-439. doi: 10.1017/S0009443901000201
28. Vörösmarty C.J., McIntyre P.B., Gessner M.O., Dudgeon D., Prusevich A., Green P., Glidden S., Bunn S.E., Sullivan C.A., Liermann C.R., Davies P.M. Global threats to human water security and river biodiversity // Nature. 2010. Vol. 467. No. 7315. P. 555-561. doi: 10.1038/nature09440

Public prosecutors' supervision over the execution of laws in the sphere of land use and protection: problems and solutions

Ol'ga N. Korshunova

Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of public prosecutors' supervision and participation of public
prosecutors in criminal, civil and commercial proceedings,
St. Petersburg Law Institute (branch),
Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation,
191104, 44 Liteiny av., St. Petersburg, Russian Federation;
e-mail: olga_korshunova1@mail.ru

El'nara R. Islamova

PhD in Law, Associate Professor,
Department of public prosecutors' supervision and participation of public prosecutors in criminal,
civil and commercial proceedings,
St. Petersburg Law Institute (branch),
Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation,
191104, 44 Liteiny av., St. Petersburg, Russian Federation;
e-mail: alnara@yandex.ru

Abstract

Objective. The article aims to study the legal model of public prosecutors' supervision in the sphere of land use and protection, as well as identify ways to improve it. **Methodology.** The authors use general methods of legal science, including formal legal and historical legal ones, as well as analysis of documents and official materials. **Results.** The article demonstrates that under modern conditions public prosecutors actively exercise their powers: they participate in law-making activities, conduct anti-corruption examinations of normative legal acts and their drafts, coordinate activities aimed at crime counteraction, go to court in order to protect public interests and the legitimate rights and interests of citizens, participate in proceedings in cases concerning administrative offences in the sphere of land use and protection. We should apply a comprehensive approach in order to improve public prosecutors' activities aimed at ensuring legality in the sphere of land use and protection. **Conclusion.** The efficiency of public prosecutors' activities in this sphere can only be achieved under the following conditions: the correct determination of the limits of supervision, the appropriate combination of supervisory and non-supervisory powers, public

prosecutors' ability to defend their position with a view to ensuring the rule of law, the unity and strengthening of legality, protecting the rights and freedoms of man and citizen, as well as the interests of society and the state.

For citation

Korshunova O.N., Islamova E.R. (2016) Nadzor prokurora za ispolneniem zakonov v sfere ispol'zovaniya i okhrany zemel': problemy i resheniya [Public prosecutors' supervision over the execution of laws in the sphere of land use and protection: problems and solutions]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 6 (10B), pp. 251-269.

Keywords

Public prosecutor, public prosecutors' supervision, land use, land protection, means of public prosecutors' supervision, public prosecutors' activities, legality, coordination of activities, protection of public interests, protection of private interests.

References

1. Batuev A.R., Perekal'skii V.V., Bocharova A.A. (2013) Metodicheskie i tekhnologicheskie voprosy osushchestvleniya kadaastrovoi deyatel'nosti na zemlyakh lesnogo fonda [Methodical and technological issues in cadastral activities concerning forest lands]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Geodeziya i aerofotos"emka* [Proceedings of higher education institutions. Geodesy and aerophotosurveying], 4, pp. 142-145.
2. Ditsevich Ya.B., Islamova E.R. (2015) O sovershenstvovanii zakonodatel'stva i pravoprimenitel'noi praktiki v sfere okhrany zemel' lesnogo fonda [Concerning improvement of legislation and law enforcement practice in the sphere of forest protection]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya* [Theory and practice of social development], 21, pp. 112-115.
3. Fatykhov M.Kh. (2014) Izmenenie razreshennogo ispol'zovaniya zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya [Changing the permitted use of agricultural lands]. *Zakonnost'* [Legality], 5, pp. 18-20.
4. Guo X. (2001) Land expropriation and rural conflicts in China. *The China quarterly*, 166, pp. 422-439. doi: 10.1017/S0009443901000201
5. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993* [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ [Accessed 29/08/16].
6. Manakin N.A. (2001) *Ugolovno-pravovaya okhrana zemel'nykh otnoshenii v Rossiiskoi Federatsii. Dokt. Diss.* [Criminal law protection of land relations in the Russian Federation. Doct. Diss.] Nizhny Novgorod.

7. *O Natsional'nom plane protivodeistviya korrupsitsii na 2016-2017 gody: ukaz Prezidenta RF ot 01.04.2016 № 147* [On the National Anti-Corruption Plan for 2016-2017: Decree of the President of the Russian Federation No. 147 of April 1, 2016]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196138/ [Accessed 22/08/16].
8. *O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon "O gosudarstvennom kadastre nedvizhimosti" i stat'yu 76 Federal'nogo zakona "Ob obrazovanii v Rossiiskoi Federatsii" v chasti sovershenstvovaniya deyatel'nosti kadastryvykh inzhenerov: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.12.2015 № 452-FZ (red. ot 03.07.2016): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.12.2015: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 25.12.2015* [On amending the Federal Law "On state real estate cadastre" and Article 76 of the Federal Law "On education in the Russian Federation" with regard to improving cadastral engineers' activities: Federal Law of the Russian Federation No. 452-FZ of December 30, 2015 (as amended on July 3, 2016)]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191529/ [Accessed 22/08/16].
9. *O vnesenii izmenenii v Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheni-yakh: feder. zakon Ros. Federatsii ot 08.03.2015 № 46-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 27.02.2015: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 04.03.2015* [On amending the Code of the Russian Federation on Administrative Offences: Federal Law of the Russian Federation No. 46-FZ of March 8, 2015]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176172/ [Accessed 22/08/16].
10. *O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v chasti sovershenstvovaniya poryadka iz'yatiya zemel'nykh uchastkov iz zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya pri ikh neispolzovanii po tselevomu naznacheniyu ili ispol'zovanii s narusheni-em zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 03.07.2016 № 354-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 17.06.2016: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 29.06.2016* [On amending certain legislative acts of the Russian Federation with regard to improving the procedure for seizing agricultural land lots that have not been used for the intended purpose or have been used in violation of the legislation of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 354-FZ of July 3, 2016]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200731/ [Accessed 22/08/16].
11. *O vnesenii izmenenii v stat'i 3 i 5 Federal'nogo zakona "O geodezii i kartografii" i Federal'nyi zakon "O gosudarstvennom kadastre nedvizhimosti": feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.04.2015 № 79-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 27.03.2015: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 01.04.2015* [On amending Articles 3 and 5 of the Federal Law "On geodesy and cartography" and the Federal Law "On state real estate cadastre": Federal Law of the Russian Federation No. 79-FZ of April 6, 2015]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177580/ [Accessed 22/08/16].

12. *O vnesenii izmenenii v stat'yu 72 Zemel'nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 03.07.2016 № 335-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 17.06.2016: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 29.06.2016* [On amending Article 72 of the Land Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 335-FZ of July 3, 2016]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200715/ [Accessed 22/08/16].
13. *O vnesenii izmenenii v Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 03.07.2016 № 334-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.06.2016: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 29.06.2016* [On amending the Land Code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 334-FZ of July 3, 2016]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200717/ [Accessed 25/08/16].
14. *O vnesenii izmenenii v Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i stat'yu 10 Federal'nogo zakona "Ob oborote zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya": feder. zakon Ros. Federatsii ot 03.07.2016 № 336-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 21.06.2016: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 29.06.2016* [On amending the Land Code of the Russian Federation and Article 10 of the Federal Law "On the turnover of agricultural lands": Federal Law of the Russian Federation No. 336-FZ of July 3, 2016]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200700/ [Accessed 25/08/16].
15. *Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov ob okhrane okruzhayushchei sredy i prirodopol'zovanii: prikaz Genprokuratury Rossii ot 01.04.2014 № 165* [On the organisation of public prosecutors' supervision over the execution of laws on environmental protection and management: Order of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation No. 165 of April 1, 2014]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167178/ [Accessed 25/08/16].
16. *Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov, soblyudeniem prav i svobod cheloveka i grazhdanina: prikaz Genprokuratury Rossii ot 07.12.2007 № 195 (red. ot 21.06.2016)* [On the organisation of public prosecutors' supervision over the execution of laws, the observance of the rights and freedoms of man and citizen: Order of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation No. 195 of December 7, 2007 (as amended on June 21, 2016)]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75181/ [Accessed 25/08/16].
17. *Ob osobennostyakh predostavleniya grazhdanam zemel'nykh uchastkov, nakhodyashchikhsya v gosudarstvennoi ili munitsipal'noi sobstvennosti i raspolozhennykh na territoriyakh sub"ek-tov Rossiiskoi Federatsii, vkhodyashchikh v sostav Dal'nevostochnogo federal'nogo okruga, i o vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 01.05.2016 № 119-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.04.2016: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 27.04.2016* [On the fea-

- tures of providing citizens with land lots owned by the state or municipalities and located in the constituent entities of the Russian Federation, situated in the Far Eastern Federal District, and amending certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 119-FZ of May 1, 2016]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197427/ [Accessed 25/08/16].
18. *Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoi politiki ispol'zovaniya zemel'nogo fonda Rossiiskoi Federatsii na 2012-2020 gody: rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 03.03.2012 № 297-r (red. ot 28.08.2014)* [On the approval of the Foundations of state policy on the use of the land fund of the Russian Federation for 2012-2020: Order of the Russian Government No. 297-r of March 3, 2012 (as amended on August 28, 2014)]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_127154/ [Accessed 25/08/16].
 19. *Ob utverzhdenii Polozheniya o gosudarstvennom zemel'nom nadzore: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 02.01.2015 № 1* [On the approval of the Regulations on state land supervision: Resolution of the Russian Government No. 1 of January 2, 2015]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173212/ [Accessed 25/08/16].
 20. Ovchinnikova A.G. (2012) O zarozhdenii, razvitii i posledstviyakh protsessa nakopleniya oshibochnykh svedenii v GKN [On the origin, development and consequences of the process of accumulating erroneous information in the state real estate cadastre]. *Kadastr nedvizhimosti* [Real estate cadastre], 4 (29), pp. 80-85.
 21. *Perechen' poruchenii Prezidenta Rossiiskoi Federatsii po rezul'tatam proverki ispolneniya reshenii, napravlennykh na sovershenstvovanie organizatsii kontrolya za effektivnost'yu ispol'zovaniya sel'khozemel'* [The list of commissions given by the President of the Russian Federation, based on the results of checking the execution of decisions aimed at improving the process of exercising control over the efficiency of using agricultural lands] (2016). Available from: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/52309> [Accessed 20/09/16].
 22. *Poslanie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii Federal'nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii* [Putin's annual presidential address to the Federal Assembly of the Russian Federation] (2015). Available from: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864> [Accessed 20/09/16].
 23. *Rossiya' 2015* [Russia' 2015] (2015). Moscow: Federal State Statistics Service.
 24. Simonova K.V. (2010) *Pravovoe obespechenie kadaastrovogo ucheta zemel'nykh uchastkov. Dokt. Diss.* [Legal support for cadastral registration of land lots. Doct. Diss.] Moscow.
 25. Sokolova A.A. (2016) *Pravovoe obespechenie nadležashchego ispol'zovaniya zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya. Dokt. Diss.* [Legal support for the proper use of agricultural lands. Doct. Diss.] Moscow.
 26. Vörösmarty C.J., McIntyre P.B., Gessner M.O., Dudgeon D., Prusevich A., Green P., Glidden S., Bunn S.E., Sullivan C.A., Liermann C.R., Davies P.M. (2010) Global threats to human water security and river biodiversity. *Nature*, 467 (7315), pp. 555-561. doi: 10.1038/nature09440

-
27. *Vystuplenie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii V.V. Putina na zasedanii Prezidiuma Gosudarstvennogo soveta "O povyshenii effektivnosti upravleniya zemel'nymi resursami v interesakh grazhdan i yuridicheskikh lits"* [The address of the President of the Russian Federation Vladimir Putin at the session of the Presidium of the State Council "On improving the efficiency of land resources management in the interests of citizens and legal entities"] (2012). Available from: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/16618> [Accessed 20/09/16].
 28. *Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 25.10.2001 № 136-FZ (red. ot 03.07.2016): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 28.09.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 10.10.2001* [Land Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 136-FZ of October 25, 2001 (as amended on July 3, 2016)]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ [Accessed 29/08/16].