

УДК 343

Соблюдение прав предпринимателей при осуществлении земельного надзора (контроля): актуальные вопросы

Исламова Эльнара Рафисовна

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

Аннотация

В статье рассматриваются актуальные проблемы соблюдения прав предпринимателей при осуществлении земельного надзора (контроля): некачественные нормативные правовые акты региональных и муниципальных органов, создающие предпосылки нарушения прав предпринимателей; невыполнение органами земельного контроля (надзора) требований федерального законодательства при проведении проверок (несвоевременное уведомление о проведении проверок, нарушение сроков их проведения, ненадлежащее оформление результатов проверок, проведение проверок, не включенных в план); ненадлежащая организация муниципального контроля и многие другие.

С целью выявления и обобщения типичных нарушений в указанной сфере, систематизации принимаемых прокуратурой мер для их устранения, определения основных направлений прокурорского надзора за исполнением законов органами земельного контроля (надзора), проана-

лизированы нормативные правовые акты, юридическая литература, судебная практика и практика прокурорской деятельности.

Автором использован системный метод, метод анализа документов и официальных материалов, установление особенностей частных правонарушений и переход от частного к общему при формулировании выводов и предложений.

В результате исследования обоснована необходимость обеспечения качественной нормативной правовой базы реализации земельного надзора (контроля), выделены типичные нарушения, допускаемые органами, осуществляющими земельный надзор (контроль) и меры прокурорского реагирования на них.

Сформулирован вывод о том, что прокурорский надзор остается одной из наиболее эффективных гарантий соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении земельного надзора (контроля).

Для цитирования в научных исследованиях

Исламова Э.Р. Соблюдение прав предпринимателей при осуществлении земельного надзора (контроля): актуальные вопросы // Вопросы российского и международного права. 2016. № 2. С. 54–73.

Ключевые слова

Прокурор, государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль, внеплановая проверка, согласование проверки, соблюдение прав предпринимателей.

Введение

Правительством Российской Федерации целями 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 этом одним из основных направлений государственной политики по управлению земельным

фондом является совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля (см. Основы государственной политики, утвержденные Распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р).

Несмотря на принимаемые меры по совершенствованию государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, органами, их осуществляющими, зачастую допускаются нарушения прав проверяемых лиц, в том числе предпринимателей, что создает препятствия в развитии сельского хозяйства.

Внимание высших должностных лиц государства к проблеме соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности подтверждает ее актуальность. Так, обращаясь с Посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации 03.12.2015, Президент государства В.В. Путин, указал, что свобода предпринимательства – важнейший экономический и общественно значимый вопрос, необходимо дальше укреплять доверие между властью и бизнесом, улучшать деловой климат в стране. Однако целая армия контролёров по-прежнему мешает работать добросовестному бизнесу.

Значимость прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей и необходимость дальнейшей работы по защите бизнеса, избавления его от навязчивого контроля отмечена Генеральным прокурором Российской Федерации Ю.Я. Чайкой (см. Выступление Генерального прокурора 10.06.2015).

Проблемы государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, а также отдельные вопросы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в названной сфере являлись предметом изучения научной общественности. Авторы рассматривали как вопросы правового регулирования и проблемы осуществления государственного надзора (контроля) в целом [Бессарабов, 2001, 74; Гулягин, 2012, 31–35; Дицевич, Дицевич, 2014, 217–218; Ибрагимов, 2011, 16], государственного земельного надзора [Винокуров, 2013, 2-3; Заславская, 2015, 18; Чебунина, 2014, 22], муниципального земельного контроля [Синицын, 2013, 137–143], так и причины неэффективности осуществления федеральными органами исполнительной власти полномочий по государственному земельному надзору, пробелы в земельном законодательстве, в ФЗ № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Калугина, 2011, 51–54], проблемы при осуществлении правотворческой деятельности в сфере земельного контроля [Чмыхало, 2013, 19]. Анализировалась практика прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства [Калугина, 2013, 14; Ашиткова, 2007, 43–44]. Изучались и проблемы надзора за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей [Воробьев, 2015, 3; Паламарчук, 2014, 3; Шешукова, 2015, 23; Третьяк, 2013, 16; Чубенко, 2014, 17]. Однако вопросы прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля в научной литературе широко не освещались. Вместе с тем их изучение имеет как теоретическое, так и значимое практическое значение.

В этой связи представляется актуальным рассмотрение проблем, возникающих при государственном земельном надзоре и муниципальном земельном контроле в отношении субъектов предпринимательства, типичных нарушений при осуществлении данной деятельности в целях совершенствования прокурорского надзора и укрепления законности в указанной сфере.

Нормативные правовые акты как основа законной и эффективной деятельности органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля

Залогом успешной деятельности в любой сфере, в том числе и при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, является качественная нормативно-правовая основа ее осуществления.

Согласно п. 2 ст. 72 ЗК РФ муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления с учетом положений настоящей статьи.

Следует отметить, что положения земельного законодательства, регламентирующего проведение муниципального земельного контроля, не отличаются стабильностью (так, только в ст. 72 ЗК РФ трижды вносились изменения – Федеральными законами от 30.06.2006 ФЗ № 92, от 25.06.2012 ФЗ № 93 и от 21.07.2014 ФЗ № 234), что не могло не отразиться на качестве регионального и муниципального нормотворчества. В свою очередь, не соответствующие требованиям федерального законодательства нормативные правовые акты создают предпосылки для нарушения прав субъектов предпринимательской деятельности.

Например, прокурором Нижегородской области оспорены отдельные положения Порядка осуществления муниципального земельного контроля на территории области, поскольку в нарушение п. 1 ст. 72 ЗК РФ, не наделяющей органы государственной власти субъектов Российской Федерации на самостоятельное определение понятия муниципального земельного контроля, п. 2 названного Порядка предлагал под муниципальным земельным контролем на территории области понимать деятельность органов местного самоуправления муниципальных образований по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами установленных законодательством Российской Федерации, законодательством области и муниципальными правовыми актами требований по использованию земель, находящихся на территории области. Данное положение противоречило положениям ст. 72 ЗК РФ, так как предполагало возможность контроля за соблюдением требований по использованию земель, как установленных законодательством Российской Федерации и законодательством области, так и установленных муниципальными правовыми актами. Также оспорен п. 11 Порядка, устанавливающий основания для проведения внеплановых проверок, не предусмотренные ч. 2 ст. 10 ФЗ № 294 от 26.12.2008 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В соответствии с решением Нижегородского областного суда от 06.11.2015 по делу № 3-265/15 указанные требования прокурора удовлетворены.

В отдельных регионах органы местного самоуправления своевременно не исполняли обязанности по надлежащей организации муниципального земельного контроля, например, не разрабатывались административные регламенты осуществления земельного контроля, а также взаимодействия органов муниципального контроля с органами государственного контроля (надзора), при осуществлении муниципального земельного контроля (см. Решение Темрюкского районного суда Краснодарского края 29.09.2014 по делу № 2-1954/14).

Одной из основных проблем обеспечения законности муниципального земельного контроля является низкий уровень регламентации его осуществления в муниципальных правовых актах, что также служит основанием для принятия мер прокурорского реагирования.

Так, прокурор г. Томска обратился в суд с заявлением о признании противоречащими действующему законодательству положений утвержденного постановлением администрации города административного регламента по осуществлению муниципального земельного контроля, которыми утверждены форма акта обследования земельного участка и срок его составления, что противоречит ст. 16 ФЗ № 294 от 26.12.2008 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», установившей порядок оформления результатов проверки (по результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля проводящими проверку, составляется акт по установленной форме в двух экземплярах). При этом типовая форма акта проверки установлена Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Оформление в рамках муниципального контроля, осуществляемого в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, результатов проверки актом обследования земельного участка, действующим законодательством не предусмотрено. Кроме того, административным регламентом предусматривалась возможность установления сроков проведения мероприятий муниципального земельного

контроля и их продления, что также противоречит ст. 13 названного Федерального закона, императивно установившей сроки проведения проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Противоречили положениям ч. 2 ст. 10 ФЗ № 294, устанавливающая закрытый и не подлежащий расширительному толкованию перечень оснований проведения такой проверки, и положения административного регламента, предусматривающие в качестве основания для проведения внеплановой проверки поступление в администрацию города обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, содержащих сведения о фактах, свидетельствующих о нарушении земельного законодательства, либо сведения, влекущие за собой необходимость установления условий и иных обстоятельств использования земельных участков. Кроме того, административным регламентом предусматривалась возможность пересылки непрофильных обращений по принадлежности в другие организации или архивы, а также информирование об этом заявителя в 10-дневный срок с момента обращения, тогда как согласно ч. 4 ст. 1, части 3 ст. 8 ФЗ № 59 от 02.05.2006 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения. По решению Томского областного суда от 20.11.2015 по делу № 33а-3499/2015 указанные положения административного регламента признаны противоречащими действующему законодательству.

Постановлением администрации Уссурийского городского округа также был утвержден административный регламент администрации городского округа по исполнению муниципальной функции «Осуществление муниципального земельного контроля», отдельные положения которого противоречили федеральному законодательству. В частности, в нарушение п. 1 ст. 72

ЗК РФ, согласно которому муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами, предусматривалось, что в осуществлении муниципального земельного контроля участвует Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Приморскому краю. Кроме того, в нарушение ч. 1 ст. 17 ФЗ № 294 в предмет муниципального контроля был включен контроль за исполнением предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства, а также предписаний об устранении выявленных в ходе проверок нарушений земельного законодательства, выданных органами, осуществляющими государственный контроль. Положения административного регламента, устанавливающие возможность проведения проверки в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, относящихся к субъектам малого и среднего предпринимательства, только после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, противоречило ч. 5 ст. 10 ФЗ № 294, поскольку внеплановая выездная проверка в отношении всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей может быть проведена по основаниям, указанным в подпунктах «а» и «б» п. 2 ч. 2 ФЗ № 294, только после согласования с органом прокуратуры. Согласно решению Уссурийского районного суда Приморского края от 23.04.2014 № 2-3595/2014, положения административного регламента, предусматривающие возможность проведения проверки исполнения ранее выданного предписания без приказа о проведении проверки соблюдения земельного законодательства, также противоречили положениям ч. 1 ст. 14 и п. 3 ст. 18 ФЗ № 294-ФЗ.

Наличие в нормативных правовых актах положений, противоречащих требованиям действующего законодательства, безусловно, нарушает права и законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в связи с чем прокурорский надзор за законностью правовых актов в указанной сфере должен и впредь эффективно использоваться для пресечения подобных нарушений.

Типичные нарушения прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении земельного надзора (контроля) и роль прокурора в их предупреждении, выявлении и устранении

В научной литературе совершенно справедливо отмечено, что выявление типичных нарушений законов имеет выраженное прикладное значение при организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов, поскольку способствует правильному определению объекта проверки, ограничению круга вопросов, подлежащих выяснению в ходе ее проведения, и позволяет своевременно квалифицировать установленные в ходе надзорной проверки действия (бездействие) в качестве противоправных и избрать адекватные меры реагирования [Субанова, 2014, 124–125].

В этой связи необходимы упорядочение и систематизация информации о типичных нарушениях, допускаемых органами земельного надзора (контроля) в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

Результаты обобщения практики прокурорского надзора позволяют выделить следующие типичные нарушения в действиях (бездействии) органов муниципального земельного контроля:

– На сайте органа контроля в сети «Интернет» не размещаются ежегодные планы проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [Прокуратура выявила..., www];

– Не соблюдаются срок и порядок уведомления индивидуальных предпринимателей и юридических лиц о предстоящей проверке, формы распоряжений о проведении проверки не соответствуют требованиям федерального законодательства.

Так, например, прокуратурой Холм-Жирковского района Смоленской области установлено, что в первом квартале 2015 года согласно плану проведения плановых проверок на 2015 год по муниципальному образованию «Холм-Жирковский район» 03.03.2015 проведена плановая проверка одного из индивидуальных предпринимателей, однако индивидуальный предприниматель о проведении проверки был уведомлен председателем комиссии по

муниципальному земельному контролю только 02.03.2015, то есть за один день до проведения проверки, тогда как согласно федеральному законодательству лицо, в отношении которого осуществляются контрольные мероприятия, должно быть уведомлено о проведении проверки не менее чем за три рабочих дня до ее начала. Также установлено, что типовая форма распоряжения органа муниципального контроля (администрации МО «Холм-Жирковский район») не соответствует установленному образцу, утвержденному приказом Министерства экономического развития РФ от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», поскольку в распоряжении не были указаны: место фактического осуществления деятельности индивидуальным предпринимателем; цели, задачи, предмет проверки и срок проведения проверки; ее правовые основания; перечень документов, представление которых необходимо для проведения проверки; даты начала и окончания проведения проверки [Прокуратура Холм-Жирковского района..., www].

Прокуратурой Городовиковского района Республики Калмыкия установлено, что в нарушение требований ст. 14 ФЗ № 294 главой Городовиковского РМО Республики Калмыкия вынесено «единое» распоряжение в отношении сразу всех индивидуальных предпринимателей, подлежащих проверке согласно ежегодному плану, а не в отношении каждого индивидуального предпринимателя. Проверкой также установлены нарушения требований ч. 3 ст. 14 ФЗ № 294, согласно которой заверенные печатью копии распоряжения руководителя органа муниципального контроля вручаются под роспись должностными лицами органа муниципального контроля, проводящими проверку, индивидуальному предпринимателю одновременно с предъявлением служебных удостоверений. Фактически при проведении всех плановых проверок инспекторами по муниципальному земельному контролю копия распоряжения о проведении проверки под роспись не вручалась; внеплановые выездные проверки проводились в отсутствие законных оснований; плановые проверки предпринимателей проводились в нерабочие дни; нарушались сроки проведения проверок; не соблюдались требования федерального законодательства при оформлении результатов проверок; не со-

блюдаются требования ч. 5 ст. 7 ФЗ № 294, предусматривающей обязанность ежегодной подготовки органами муниципального контроля докладов об осуществлении муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, об эффективности такого контроля и представлении его в уполномоченный орган – Министерство экономического развития РФ до 15 марта года, следующего за отчетным годом [Прокуратура Городовиковского района ..., www].

Многие из перечисленных нарушений типичны и для территориальных органов Федеральной государственной службы регистрации кадастра и картографии, которыми допускаются нарушения при подготовке документов, предшествующих проведению проверок соблюдения земельного законодательства, а также при оформлении результатов их проведения.

Имеют место случаи ненадлежащего уведомления о проведении проверок, проведение проверок по адресам, не указанным в распоряжениях об их проведении, непредставления актов проверок проверяемым лицам либо несвоевременного направления их заказным почтовым отправлением.

Такие нарушения, например, выявлялись Московской межрегиональной транспортной прокуратурой при проверке исполнения Управлением федеральной государственной службы регистрации кадастра и картографии по г. Москве законодательства, обеспечивающего защиту прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на объектах транспортной инфраструктуры [Прокуратура выявила..., www].

Проводятся проверки, не включенные в ежегодный план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Так, например, должностное лицо П. на основании распоряжения Заместителя главного государственного инспектора Пермского края по использованию и охране земель о проведении проверки соблюдения земельного законодательства провел выездную проверку соблюдения индивидуальным предпринимателем, как физическим лицом, земельного законодательства на земельном участке без соблюдения требований Федерального закона от 26.12.2008 ФЗ № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», поскольку проверка не была включена в ежегодный план проведения плановых проверок юридических лиц и

индивидуальных предпринимателей. В связи с этим по результатам рассмотрения дела Пермским краевым судом от 22.04.2015 по делу № 44а-216/2015 об административном правонарушении, возбужденного прокурором, действия П. квалифицированы мировым судьей по ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ.

Заключение

Резюмируя изложенное, следует отметить, что прокурорский надзор остается одной из наиболее эффективных гарантий соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении земельного надзора (контроля).

Библиография

1. Апелляционное определение Томского областного суда от 20.11.2015 по делу № 33а-3499/2015.
2. Ашиткова Т.В. Государственный земельный контроль // Законность. 2007. № 9. С. 43–44.
3. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.
4. Винокуров А.Ю. Государственный земельный надзор: проблемы правового регулирования // Правовые вопросы недвижимости. 2013. № 1. С. 2–4.
5. Воробьев С.Д. Надзор за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей // Законность. 2015. № 10. С. 3–5.
6. Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Чайки Ю.Я. 10.06.2015 на заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О результатах проверки исполнения законодательства, предусматривающего оказание поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства».
7. Гулягин А.Ю. Государственный контроль и прокурорский надзор: правовое соотношение понятий и процедур // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 31–35.

8. Дицевич Б.Н., Дицевич Я.Б. О направлениях совершенствования контрольно-надзорной деятельности в сфере использования и охраны объектов животного мира // III международная научно-практическая конференция «Климат, экология, сельское хозяйство Евразии», посвященная 80-летию образования ИрГСХА. Иркутск, 2014. С. 217–222.
9. Заславская Н.М. Теория и практика осуществления государственного земельного надзора: новые подходы и старые проблемы // Экологическое право. 2015. № 3. С. 18–23.
10. Ибрагимов К.Х. Правовые проблемы модернизации государственного земельного контроля России (10-летию принятия Земельного кодекса Российской Федерации посвящается) // Правовые вопросы недвижимости. 2011. № 2. С. 16–23.
11. Калугина О.В. Административно-правовое регулирование государственного земельного контроля // Калугина О.В. Административное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 51–54.
12. Калугина О.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2013. 29 с.
13. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон Рос. Федерации от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 30.12.2015).
14. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 02.05.2006 № 294-ФЗ.
15. О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: приказ Мин-ва экон. развития Рос. Федерации от 30.04.2009 № 141.
16. Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы: утв. Распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р.
17. Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей // Законность. 2014. № 5. С. 3–7.

18. Послание Президента Российской Федерации Путина В.В. к Федеральному Собранию Российской Федерации 03.12.2015. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864>.
19. Постановление Пермского краевого суда от 22.04.2015 по делу № 44а-216/2015.
20. Прокуратура выявила нарушения прав предпринимателей при осуществлении государственного земельного надзора и лицензионного контроля. URL: <http://www.sakhalinprokur.ru/print.php?id=9219>.
21. Прокуратура Городовиковского района выявила нарушения требований земельного законодательства при осуществлении муниципального земельного контроля. URL: <http://www.kalmprok.ru/rightnews/2880-prokuraturoj-gorodovikovskogo-rajona-vyyavleny-narusheniya-zakonodatelstva-pri-osushchestvlenii-munitsipalnogo-zemelnogo-kontrolya>.
22. Прокуратура Холм-Жирковского района выявила нарушения требований земельного законодательства при осуществлении муниципального земельного контроля. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-743278/>.
23. Решение Нижегородского областного суда от 06.11.2015 по делу № 3-265/15.
24. Решение Темрюкского районного суда Краснодарского края 29.09.2014 по делу № 2-1954/14.
25. Решение Уссурийского районного суда Приморского края от 23.04.2014 № 2-3595/2014.
26. Сеницын В.Е. Муниципальный земельный контроль: правовое регулирование и проблемы осуществления // Право. Законодательство. Личность. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». 2013. № 2 (17). С. 137–143.
27. Субанова Н.В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2014. 462 с.
28. Третьяк М.А. Надзор за соблюдением законодательства в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности // Законность. 2013. № 8. С. 16–19.

29. Чебунина В.М. Земельный надзор – эффективность в современных условиях // Правовые вопросы недвижимости. 2014. № 2. С. 22–24.
30. Чмыхало Е.Ю. Правотворчество в сфере земельных отношений: муниципальный уровень // Экологическое право. 2013. № 6. С. 17–21.
31. Чубенко И.С. Защита прав предпринимателей // Законность. 2014. № 12. С. 17–19.
32. Шешукова Е.В. Защита прав предпринимателей // Законность. 2015. № 10. С. 23–25.

Protection of entrepreneurs' rights in the implementation of land supervision (control): topical issues

El'nara R. Islamova

PhD in Law, Associate Professor,
Department of prosecutor's supervision and participation of
the prosecutor in criminal, civil and arbitration cases,
Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation,
Saint-Petersburg Law Institute (branch),
191104, 44 Liteinyi av., Saint-Petersburg, Russian Federation;
e-mail: alnara@yandex.ru

Abstract

Objective. The article aims to explore the topical issues of entrepreneurs' rights in the implementation of the land supervision (control): substandard normative legal acts of the regional and municipal authorities which creating preconditions for violation of entrepreneurs' rights; failure to meet demands of the federal legislation during inspections of land control (supervision) bodies; inadequate organization of municipal control etc. The author analyzes normative legal acts, legal literature, jurisprudence and practice of prosecutorial activity in order to identify and summarize typical violations in this area, to consider measures taken by the prosecutor's office, to define main directions of prosecutor's supervision over the implementation of laws by the ground control (supervision).

Methods. The author uses a systematic method, the analysis of documents and official data, the transition from the particular to the general in the formulation of conclusions and recommendations.

Results. The paper proves the need to ensure high-quality implementation of the normative legal base of land supervision (control). Moreover, it highlights typical violations committed by authorities engaged in land supervision (control) and measures of prosecutor's response.

Conclusion. The author comes to conclusion that the prosecutor's supervision remains one of the most effective tools to guarantee that the rights of business entities in the implementation of the land supervision (control) are provided.

For citation

Islamova E.R. (2016) Soblyudenie prav predprinimatelei pri osushchestvlenii zemel'nogo nadzora (kontrolya): aktual'nye voprosy [Protection of entrepreneurs' rights in the implementation of land supervision (control): topical issues]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 2, pp. 54–73.

Keywords

Public prosecutor, state land supervision, municipal land control, unscheduled inspection, justification of the inspection, observance of entrepreneurs rights.

References

1. *Apellyatsionnoe opredelenie Tomskogo oblastnogo suda ot 20.11.2015 po delu № 33a-3499/2015* [Appeals definition of the Tomsk Regional Court, 20.11.2015, case 33a-3499/2015].
2. Ashitkova T.V. (2007) Gosudarstvennyi zemel'nyi kontrol' [State land control]. *Zakonnost'* [Legality], 9, pp. 43–44.
3. Bessarabov V.G. (2001) *Prokuratura v sisteme gosudarstvennogo kontrolya Rossiiskoi Federatsii. Dokt. Diss.* [The prosecutor's office in the system of state control of the Russian Federation. Doct. Diss.]. Moscow.
4. Chebunina V.M. (2014) Zemel'nyi nadzor – effektivnost' v sovremennykh usloviyakh [Land supervision means efficiency in modern conditions]. *Pravovye voprosy nedvizhimosti* [Legal real estate issues], 2, pp. 22–24.

5. Chmykhalo E.Ju. (2013) Pravotvorchestvo v sfere zemel'nykh otnoshenii: munitsipal'nyi uroven' [Legislating in the sphere of land relations: the municipal level]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 6, pp. 17–21.
6. Chubenko I.S. (2014) Zashchita prav predprinimatelei [Protection of the rights of entrepreneurs]. *Zakonnost'* [Legality], 12, pp. 17–19.
7. Ditsevich B.N., Ditsevich Ya.B. (2014) O napravleniyakh sovershenstvovaniya kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti v sfere ispol'zovaniya i okhrany ob"ektov zhivotnogo mira [On the directions of improving the control and surveillance activities in the sphere of use and protection of fauna objects]. In: *III mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya "Klimat, ekologiya, sel'skoe khozyaistvo Evrazii"* [III International Scientific and Practical Conference "Climate, environment, and agriculture in Eurasia"]. Irkutsk, pp. 217–222.
8. Gulyagin A.Ju. (2012) Gosudarstvennyi kontrol' i prokurorskii nadzor: pravovoe sootnoshenie ponyatii i protsedur [State control and public prosecutor's supervision: the legal relationship between the concepts and procedures]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [Government and local self-government], 5, pp. 31–35.
9. Ibragimov K.H. (2011) Pravovye problemy modernizatsii gosudarstvennogo zemel'nogo kontrolya Rossii (10-letiyu prinyatiya Zemel'nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii posvyashchaetsya) [Legal problems of modernization of the Russian state land control (dedicated to the 10th anniversary of the adoption of the Land Code of the Russian Federation)]. *Pravovye voprosy nedvizhimosti* [Legal real estate issues], 2, pp. 16–23.
10. Kalugina O.V. (2011) Administrativno-pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo zemel'nogo kontrolya [Administrative and legal regulation of state land control]. In: Kalugina O.V. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* [Administrative and municipal law], 3, pp. 51–54.
11. Kalugina O.V. (2013) *Prokurorskii nadzor za ispolneniem zemel'nogo zakonodatel'stva v Rossiiskoi Federatsii. Dokt. Diss. Abstract.* [Prosecutor's supervision over the implementation of land legislation in the Russian Federation. Doct. Diss. Abstract.]. Moscow.

12. *O poryadke rassmotreniya obrashchenii grazhdan Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 02.05.2006 № 294-FZ*. [On the order of consideration of citizens' applications of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 294-FZ of May 2, 2006].
13. *O realizatsii polozhenii Federal'nogo zakona "O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya: prikaz Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii ot 30.04.2009 № 141* [On implementation of the provisions of the Federal Law "On protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control: Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation No. 141 of April 30, 2009].
14. *O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya: feder. zakon Ros. Federatsii ot 26.12.2008 № 294-FZ (red. ot 30.12.2015)* [On the protection of rights of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control: Federal Law of the Russian Federation No. 294-FZ of December 26, 2008].
15. *Osnovy gosudarstvennoi politiki ispol'zovaniya zemel'nogo fonda Rossiiskoi Federatsii na 2012–2020 god: utv. Rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 03.03.2012 № 297-r*. [The government's policy of using the land fund of the Russian Federation in 2012–2020: approved by the Decree of the Russian Government No. 297-r Of March 3, 2012].
16. Palamarchuk A.V. (2014) Zadachi prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov o zashchite prav predprinimatelei [Tasks of the prosecutor's supervision over the implementation of laws to protect the rights of entrepreneurs]. *Zakonost'* [Legality], 5, pp. 3–7.
17. *Poslanie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii Putina V.V. k Federal'nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii 03.12.2015* [Address by the President of the Russian Federation V.V. Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation 03.12.2015]. Available from: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864> [Accessed 17/01/16].

18. *Postanovlenie Permskogo kraevogo suda ot 22.04.2015 po delu № 44a-216/2015* [Resolution of the Perm Regional Court, 04.22.2015, case 44a-216/2015.].
19. *Prokuratura Gorodovikovskogo raiona vyyavila narusheniya trebovaniy zemel'nogo zakonodatel'stva pri osushchestvlenii munitsipal'nogo zemel'nogo kontrolya* [The prosecutor's office of Gorodovikovsky District has identified violations of the requirements of the land legislation in the implementation of municipal land control]. Available from: <http://www.kalmprok.ru/rightnews/2880-prokuraturoj-gorodovikovskogo-raiona-vyyavleny-narusheniya-zakonodatelstva-pri-osushchestvlenii-munitsipalnogo-zemel'nogo-kontrolya> [Accessed 15/03/16].
20. *Prokuratura Kholm-Zhirkovskogo raiona vyyavila narusheniya trebovaniy zemel'nogo zakonodatel'stva pri osushchestvlenii munitsipal'nogo zemel'nogo kontrolya* [The prosecutor's office of Holm-Zhirkovskogo region has revealed violations of the land legislation in the implementation of municipal land control]. Available from: <http://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-743278/> [Accessed 15/03/16].
21. *Prokuratura vyyavila narusheniya prav predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo zemel'nogo nadzora i litsentsionnogo kontrolya* [The prosecutor's office has identified violations of the rights of entrepreneurs in the implementation of the state land supervision and licensing control]. Available from: <http://www.sakhalinprokur.ru/print.php?id=9219> [Accessed 15/03/16].
22. *Reshenie Nizhegorodskogo oblastnogo suda ot 06.11.2015 po delu № 3-265/15* [The decision of the Nizhny Novgorod Regional Court, 06.11.2015 case 3-265/15].
23. *Reshenie Temryukskogo raionnogo suda Krasnodarskogo kraya 29.09.2014 po delu № 2-1954/14* [The decision of the Temryuk District Court of Krasnodar region 09.29.2014 case 2-1954/14].
24. *Reshenie Ussuriiskogo raionnogo suda Primorskogo kraya ot 23.04.2014 № 2-3595/2014* [The decision of the district court of Ussuriisk Primorsky Territory, 23.04.2014 case 2-3595/2014].
25. Sheshukova E.V. (2015) *Zashchita prav predprinimatelei* [Protection of entrepreneurs' rights]. *Zakonnost'* [Legality], 10, pp. 23–25.
26. Sinitsyn V.E. (2013) *Munitsipal'nyi zemel'nyi kontrol': pravovoe regulirovanie i problemy osushchestvleniya* [Municipal ground control: legal regulation and the

- problems of the implementation]. *Pravo. Zakonodatel'stvo. Lichnost'*. [Legislation. Personality]. Saratov: Izd-vo GOU VPO "Saratovskaya gosudarstvennaya akademiya prava", 2 (17), pp. 137–143.
27. Subanova N.V. (2014) *Teoreticheskie i prikladnye osnovy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov o razreshitel'noi sisteme. Dokt. Diss.* [Theoretical and applied bases of prosecutor's supervision over the implementation of laws on the licensing system. Doct. Diss.]. Moscow.
28. Tret'yak M.A. (2013) Nadzor za soblyudeniem zakonodatel'stva v sfere zashchity prav sub"ektov predprinimatel'skoi deyatel'nosti [Supervision of compliance with legislation in the sphere of right protection of business entities]. *Zakonnost'* [Legality], 8, pp. 16–19.
29. Vinokurov A.Ju. (2013) Gosudarstvennyi zemel'nyi nadzor: problemy pravovogo regulirovaniya [State land supervision: problems of legal regulation]. *Pravovye voprosy nedvizhimosti* [Legal real estate issues], 1, pp. 2–4.
30. Vorob'ev S.D. (2015) Nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva o zashchite prav predprinimatelei [Supervision over the implementation of legislation to protect the rights of entrepreneurs]. *Zakonnost'* [Legality], 10, pp. 3–5.
31. *Vystuplenie General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii Chaiki Yu.Ya. 10.06.2015 na zasedanii kollegii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii "O rezul'tatakh proverki ispolneniya zakonodatel'stva, predusmatrivayushchego okazanie podderzhki sub"ektam malogo i srednego predprinimatel'stva"* [Statement by the Prosecutor General of the Russian Federation U.Y. Chaika 10/06/2015 at the board meeting of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation "On the results of inspection of the implementation of legislation providing support to small and medium-sized businesses"].
32. Zaslavskaya N.M. (2015) Teoriya i praktika osushchestvleniya gosudarstvennogo zemel'nogo nadzora: novye podkhody i starye problemy [Theory and practice of the State Land Supervision, new approaches and old problems]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental Law], 3, pp. 18–23.