

УДК 343:163

**К вопросу об актуальных направлениях исследований
деятельности прокуратуры по обеспечению законности
в сфере земельных правоотношений**

Исламова Эльнара Рафисовна

Кандидат юридических наук, советник юстиции,
доцент кафедры 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. Целями работы являются определение направлений научных исследований деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений, обоснование их актуальности, установление степени разработанности данной темы и выработка задач проведения таких исследований. **Методология.** Автором использованы общенаучные и частнонаучные (специальные) методы познания социально-правовых явлений и деятельности органов прокуратуры: диалектический, исторический, логический, системный, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, а также анализ и синтез. **Результаты.** Автором установлена недостаточная научная разработанность вопросов деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений, обоснована актуальность их исследования, определены приоритеты такого исследования, сформулированы задачи, стоящие перед исследователями данной темы. **Заключение.** Автором сформулирован вывод о том, что имеется насущная потребность в изучении состояния деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений, в формулировании ее правовых, теоретических и организационно-методических основ, в выявлении и разработке наиболее важных и действенных мер, направленных на повышение ее эффективности.

Для цитирования в научных исследованиях

Исламова Э.Р. К вопросу об актуальных направлениях исследований деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 1В. С. 234-241.

Ключевые слова

Прокурор, деятельность по обеспечению законности, научное обеспечение прокурорской деятельности, сфера земельных правоотношений, земля, состояние законности, меры прокурорского реагирования.

Введение

Ректором Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации О.С. Капинус отмечено следующее: «Освоение инновационных подходов в современной прокурорской деятельности невозможно без развития теории прокурорского надзора и, шире, прокурорской деятельности. Для определения направлений противодействия нарушениям закона, разработки стратегии и тактики борьбы с ними необходимы глубокое изучение способствующих им различных социальных явлений, выработка многоуровневых мер воздействия на эти факторы... И, соответственно, органы прокуратуры должны быть обеспечены передовыми научными достижениями этих отраслей, а также современной методологией и методикой работы. Естественно, что решение и жизненно важных для прокуратуры организационных проблем возможно лишь при условии комплексной, фундаментальной их научной проработки, подготовки научно обоснованных предложений и методик деятельности органов прокуратуры» [Капинус, 2013, 19-20]; «...возрастает роль научного обеспечения прокурорской деятельности» [Вступительное слово..., 2015, 3].

Одним из вопросов, нуждающихся в осмыслении и разработке, является деятельность прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений. Актуальность изучения вопросов деятельности прокуратуры по обеспечению законности в названной сфере обусловлена следующими факторами:

- 1) значением, которое Конституция Российской Федерации придает земельным ресурсам¹;
- 2) особым вниманием руководства государства, уделяемым проблемам использования и охраны земель (эти проблемы выносились и на заседание Президиума Государственного Совета, освещались в послании к Федеральному Собранию Российской Федерации [Выступление Президента..., www]);
- 3) реализацией государственной политики использования земельного фонда (см. Распоряжение Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы»);
- 4) состоянием законности в сфере земельных правоотношений (распространены следующие нарушения: незаконное распоряжение земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности; их использование без правоустанавливающих документов и (или) с нарушением установленного порядка; нарушения, связанные с использованием земель сельскохозяйственного назначения; неправомерное использование земель с нарушением природоохранного законодательства; нарушения в деятельности органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля; нарушения при предоставлении земельных участков гражданам; нарушения прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере земельных правоотношений [Основные статистические данные..., www]);
- 5) вниманием руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации к проблемам обеспечения законности в сфере земельных правоотношений и, соответственно, определением такого направления деятельности органов прокуратуры в качестве приоритетного [В Генеральной прокуратуре..., www; Доклад..., www];

¹ Согласно ст. 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

- б) необходимостью изучения состояния деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений, формулирования ее правовых, теоретических и организационно-методических основ;
- 7) необходимостью формирования единых научных подходов и научно обоснованных рекомендаций по осуществлению эффективной деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений;
- 8) отсутствием комплексных научных исследований деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений.

Роль органов прокуратуры в обеспечении законности сферы земельных правоотношений

Для решения существующих проблем, связанных с противодействием правонарушениям в земельной сфере, требуются серьезные усилия всех государственных органов, наделенных полномочиями для обеспечения законности сферы земельных правоотношений. Важное место в работе по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений отведено органам прокуратуры, целью которой является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Проблема эффективной деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений актуальна как для граждан Российской Федерации, так и для российского государства и общества.

Законность в сфере земельных правоотношений в настоящее время не может быть обеспечена лишь надзорными средствами прокуратуры. Необходимый уровень эффективности деятельности органов прокуратуры в данной сфере может быть обеспечен только при сочетании надзорных и ненадзорных полномочий прокурора, при комплексном использовании средств прокурорской деятельности (на это ориентирует в организационно-распорядительных документах Генеральная прокуратура Российской Федерации) и только при надлежащем научно обоснованном методическом обеспечении.

Значителен и активно реализуется прокурорами потенциал полномочий по участию в правотворческой деятельности, координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, по обращению в суд в защиту публичных интересов, а также прав и законных интересов социально незащищенных граждан, по участию в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере земельных правоотношений, уголовному преследованию виновных лиц, а также профилактике правонарушений. Вместе с тем какие-либо специальные комплексные научные исследования деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений отсутствуют, в связи чем многие правовые, теоретические и организационные вопросы в полной мере не получили разрешения.

Несмотря на то, что ведется разработка методических рекомендаций по проведению прокурорских проверок исполнения земельного законодательства [Дицевич, 2010; Исламова, Коряченцова, Лавров, 2017; Паламарчук, 2014], все же они не могут рассматриваться как достаточные для реализации целей, стоящих перед органами прокуратуры. Разработка таких рекомендаций невозможна без глубокого исследования правовых основ деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений и формулирования их теоретических основ путем определения предмета, пределов, целей и задач, приоритетных направлений, критериев эффективности такой деятельности прокуратуры.

В связи с этим в настоящее время имеется насущная потребность в изучении состояния деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений, в формулировании ее правовых, теоретических и организационно-методических основ, в выявлении и разработке наиболее важных и действенных мер, направленных на повышение ее эффективности. Комплексное исследование указанных проблем позволит обеспечить формирование единых научных подходов и научно обоснованных рекомендаций по осуществлению эффективной деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений.

Степень научной разработанности актуальных вопросов деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений

Безусловно, такой актуальный вопрос, как обеспечение законности в сфере земельных правоотношений, не мог оставаться без внимания ученых. Однако к числу наиболее разработанных относятся проблемы организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

Изучению этих вопросов посвящены диссертационные исследования на соискание ученой степени кандидата юридических наук². При этом часть их была проведена до внесения существенных изменений в нормативные правовые акты, регламентирующие полномочия прокурора (в том числе в уголовно-процессуальной, гражданской процессуальной и арбитражной процессуальной сферах), а также в сферу земельных правоотношений.

Анализ литературы, посвященный прокурорской деятельности по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений, свидетельствует о том, что ее отдельные аспекты исследовались и в рамках научных статей³.

² См., например: Ашиткова Т.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 222 с.; Калугина О.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 274 с.; Клепоносова М.В. Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан на землю: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 188 с.; Мирошниченко М.Н. Деятельность прокуратуры по обеспечению исполнения законодательства об охране земель в промышленном регионе: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. 195 с.; Червякова Ю.Г. Проблемы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 221 с.; Чертов А.А. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на землю: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011. 212 с.

³ См., например: Алхутова Е.Ю. Актуальные вопросы организации прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей при осуществлении муниципального земельного контроля // Административное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 974-978; Ашиткова Т.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о землепользовании // Российская юстиция. 2016. № 7. С. 60-63; Жукова О.И. Предмет, пределы и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в сфере землепользования // Адвокат. 2011. № 11. С. 64-70; Калугина О.В. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 5-16; Калугина О.В. Прокурорский надзор за законностью муниципальных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения // Административное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 13-18; Об основных задачах прокурорского надзора за исполнением земельного, природоохранного законодательства и мерах по защите объектов культурного наследия в Московской области. Выступление прокурора Московской области А.А. Аникина // Прокурор. 2012. № 2. С. 17-21; Хусяйнова С.Г., Кагамлык М.Ю. О состоянии законности в сфере земельных отношений // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 2. С. 90-95;

Несмотря на значительный теоретический вклад ученых в исследование отдельных проблем, связанных с деятельностью прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений, следует отметить недостаточность их научной разработанности. Не все проблемы с учетом объема диссертационного исследования на соискание ученой степени кандидата юридических наук, статьи, учебно-методического пособия были изучены. Например, недостаточно разработаны вопросы организации взаимодействия территориальных и специализированных прокуроров при осуществлении прокурорского надзора в сфере земельных правоотношений, тактики прокурорских проверок в указанной сфере, применения мер прокурорского реагирования.

Проведенный анализ литературы не позволяет составить целостное представление о предмете такой деятельности прокуратуры, ее цели и задачах, критериях определения ее пределов и приоритетов, проблемах оценки эффективности деятельности прокуратуры в данной сфере. Отсутствуют теоретические разработки организационно-методических основ ненадзорных направлений деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений. Проблемы деятельности прокуратуры по обеспечению законности в рассматриваемой сфере комплексно не решались.

Ранее не являлись предметом научных исследований следующие вопросы: защита прокурором публичных и частных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке; реализация полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере земельных правоотношений; обеспечение прокуратурой законности в сфере земельных правоотношений при реализации иной функциональной деятельности.

Заключение

Данное обстоятельство свидетельствует о необходимости проведения целостного, комплексного научного исследования одного из приоритетных направлений деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений, в ходе которого следует:

- сформулировать теоретические основы деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений;
- определить предмет, пределы, цели и задачи, приоритеты такой деятельности, критерии ее эффективности;
- раскрыть ее содержание;
- определить место органов прокуратуры в механизме обеспечения законности в сфере земельных правоотношений;
- сформулировать рекомендации по совершенствованию деятельности прокуратуры, повышению ее эффективности;
- определить пути совершенствования законодательства, регулирующего вопросы организации и деятельности прокуратуры.

Хусайнова С.Г., Кагамлык М.Ю. Проблемы в деятельности органов государственного надзора и муниципального контроля в сфере земельных правоотношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 4. С. 18-21.

Библиография

1. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось расширенное заседание коллегии, посвященное итогам работы в 2016 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2017 г. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-1171585/>
2. Вступительное слово ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации О.С. Капинус // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 6 (50). С. 3.
3. Выступление Президента Российской Федерации на заседании Президиума Государственного совета Российской Федерации 09.10.2012 «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/16618>
4. Дицевич Я.Б. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства. Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010. 55 с.
5. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1078221/>
6. Исламова Э.Р., Коряченко С.И., Лавров В.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. 104 с.
7. Капинус О.С. Научное обеспечение деятельности прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 2 (34). С. 17-23.
8. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
9. Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы: распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-п. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_127154/
10. Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/>
11. Паламарчук А.В. (ред.) Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства. М., 2014. 336 с.
12. Dias J.P. Multiple competences of judicial and social intervention: Portuguese public prosecutors in action. URL: https://pdfs.semanticscholar.org/edf2/9e62c9c116368444c38bf0e3bf8591ed9705.pdf?_ga=2.33575011.35146738.153714170-888156553.1533714170

On promising directions in the research on public prosecutors' activities aimed at ensuring legality in the sphere of land relations

El'nara R. Islamova

PhD in Law, Justice Counselor,
Associate Professor at 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: alnara@yandex.ru

Abstract

Objective. The article aims to determine the directions in the research on public prosecutors' activities aimed at ensuring legality in the sphere of land relations, justify their relevance, identify how well the topic has been studied and point out the tasks of such research. **Methodology.** The author uses such methods of cognition as dialectical, historical, logical, systemic, structural functional and comparative legal methods, as well as analysis and synthesis. **Results.** Having analysed scientific literature on public prosecutors' activities in the sphere of land relations,

including dissertations written by Russian scholars and articles, the author points out that the issues of public prosecutors' activities aimed at ensuring legality in the sphere of land relations have not been sufficiently studied in Russian science, justifies the relevance of such research, identifies its priorities, formulates the tasks that are to be carried out in the process of conducting the research. **Conclusion.** The author concludes that there is an urgent need to study public prosecutors' activities aimed at ensuring legality in the sphere of land relations, to formulate the legal, theoretical, organisational and methodical fundamentals of such activities, to identify and take the most important and effective measures with a view to improving the efficiency of the activities in this sphere.

For citation

Islamova E.R. (2018) K voprosu ob aktual'nykh napravleniyakh issledovaniy deyatelnosti prokuratury po obespecheniyu zakonnosti v sfere zemel'nykh pravootnoshenii [On promising directions in the research on public prosecutors' activities aimed at ensuring legality in the sphere of land relations]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (1B), pp. 234-241.

Keywords

Public prosecutor, activities aimed at ensuring legality, scientific support for public prosecutors' activities, sphere of land relations, land, legality, measures of public prosecutors' response.

References

1. Dias J.P. *Multiple competences of judicial and social intervention: Portuguese public prosecutors in action*. Available at: https://pdfs.semanticscholar.org/edf2/9e62c9c116368444c38bf0e3bf8591ed9705.pdf?_ga=2.33575011.35146738.1533714170-888156553.1533714170 [Accessed 23/01/18].
2. Ditsevich Ya.B. (2010) *Prokurorskii nadzor za ispolneniem zemel'nogo zakonodatel'stva* [Public prosecutors' supervision over the execution of land legislation]. Irkutsk: Irkutsk Law Institute (branch) of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation.
3. *Doklad General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii Yu.Ya. Chaiki na zasedanii Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii* [The report delivered by the Prosecutor General of Russian Federation Yu.Ya. Chaika at the meeting of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation]. Available at: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1078221/> [Accessed 23/01/18].
4. Islamova E.R., Koryachentsova S.I., Lavrov V.V. (2017) *Prokurorskii nadzor za ispolneniem zemel'nogo zakonodatel'stva* [Public prosecutors' supervision over the execution of land legislation]. St. Petersburg: St. Petersburg Law Institute (branch) of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation.
5. Kapinus O.S. (2013) Nauchnoe obespechenie deyatelnosti prokuratury [Scientific support for public prosecutors' activities]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation], 2 (34), pp. 17-23.
6. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993* [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ [Accessed 23/01/18].
7. *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* [About the approval of the Fundamentals of the state policy on land use in the Russian Federation for 2012-2020: Order of the Russian Government No. 297-r of March 3, 2012]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_127154/ [Accessed 23/01/18].
8. *Osnovnye statisticheskie dannye o deyatelnosti organov prokuratury* [Basic statistics on public prosecutors' activities]. Available at: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> [Accessed 23/01/18].
9. Palamarchuk A.V. (ed.) (2014) *Prokurorskii nadzor za ispolneniem ekologicheskogo zakonodatel'stva* [Public prosecutors' supervision over the execution of environmental legislation]. Moscow.
10. *V General'noi prokureture Rossiiskoi Federatsii sostoyalos' rasshirennoe zasedanie kollegii, posvyashchenoe itogam raboty v 2016 g. i zadacham po ukreplenyu zakonnosti i pravoporyadka v 2017 g.* [The Prosecutor General's Office of

the Russian Federation held an extended meeting of the Board devoted to the results of work in 2016 and tasks to strengthen legality in 2017.]. Available at: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-1171585/> [Accessed 23/01/18].

11. Vstupitel'noe slovo rektora Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii O.S. Kapinus [Opening remarks by the Head of the Academy of the General Prosecutor of the Russian Federation O.S. Kapinus] (2015). *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation], 6 (50), p. 3.
12. *Vystuplenie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii na zasedanii Prezidiuma Gosudarstvennogo soveta Rossiiskoi Federatsii 09.10.2012 "O povyshenii effektivnosti upravleniya zemel'nymi resursami v interesakh grazhdan i yuridicheskikh lits"* [The speech delivered by the President of the Russian Federation at the meeting of the Presidium of the State Council of the Russian Federation on October 9, 2012 "On improving the efficiency of land management in the interests of citizens and legal entities"]. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/16618> [Accessed 23/01/18].