

УДК 343:163

Особенности осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства, регулирующего принудительное изъятие земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения

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

Лавров Вениамин Владимирович

Кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, доцент, младший советник юстиции, завкафедрой государственно-правовых дисциплин, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал), Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44; e-mail: gpdprokuror@rambler.ru

Аннотация

Цель. Целью работы является исследование правовых норм, регламентирующих принудительное изъятие земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения при неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации, а также проблем, возникающих при их применении для восполнения пробелов методического обеспечения надзорной деятельности прокуратуры на данном направлении. **Методология.** Авторами использованы общенаучные и частнонаучные (специальные) методы познания социально-правовых явлений и деятельности органов прокуратуры: диалектический, исторический, логический, системный, структурно-функциональный и сравнительно-правовой методы, а также анализ и синтез. **Результаты.** Дан подробный анализ оснований для инициирования изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения; обозначены проблемы, которые возникают при реализации полномочий в данной сфере органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также органами, осуществляющими государственный земельный надзор. **Заключение.** Авторами отмечается, что обеспечение прокурором законности при решении вопроса об изъятии земельных участков сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации невозможно без знания его правовых основ, правовая база позволяет прокурору сформулировать основные элементы структуры методики прокурорской проверки.

Для цитирования в научных исследованиях

Исламова Э.Р., Лавров В.В. Особенности осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства, регулирующего принудительное изъятие земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 1В. С. 242-254.

Ключевые слова

Прокурор, сфера земельных правоотношений, земля, земли сельскохозяйственного назначения, изъятие земель, правонарушение, состояние законности, меры прокурорского реагирования.

Введение

Земли сельскохозяйственного назначения, являющиеся основой сельскохозяйственного производства, представляют собой одну из наиболее важных составляющих земельного фонда Российской Федерации. Необходимость сохранения и повышения их продуктивности, целевого, надлежащего использования обусловила формирование специального правового режима указанных земель, что отмечается исследователями¹. Такой режим должен обеспечивать детальную регламентацию порядка изъятия земель сельскохозяйственного назначения. Повышенное внимание решению этого вопроса уделяется руководством государства. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 3 декабря 2015 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что миллионы гектаров пашни, которые сейчас простаивают, используются не по назначению, необходимо изымать у недобросовестных владельцев сельхозземли и продавать их на аукционе тем, кто хочет и может возделывать землю [Послание Президента..., www]. С учетом этого Президентом Российской Федерации был

¹ См.: Быстров Г.Е. Правовой механизм принудительного изъятия и прекращения прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения // Евразийский юридический журнал. 2012. № 6 (49). С. 113-118; Ибрагимов К.Х. Государственная политика в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения в условиях глобализации // Экологическое право. 2013. № 5. С. 27-30; Ибрагимов К.Х. Некоторые научные подходы к формированию Стратегической концепции административно-правовой охраны и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в условиях изменения климата // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 8-11; Ибрагимов К.Х. Новая парадигма эффективной административно-правовой охраны и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в России // Юрист. 2013. № 7. С. 13-17; Ибрагимов К.Х., Ибрагимов Д.К. Меры по стимулированию рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения // Правовые вопросы недвижимости. 2017. № 1. С. 33-40; Ибрагимов К.Х., Ибрагимова Ф.К. Повышение эффективности законодательства о рациональном использовании земель сельскохозяйственного назначения. Грозный: КНИИ им. Х.И. Ибрагимова РАН, 2016; Исламова Э.Р., Головки И.И. Роль прокуратуры в обеспечении законности в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения // Вопросы российского и международного права. 2016. № 2. С. 74-99; Исламова Э.Р., Коряченцова С.И., Лавров В.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017; Калинин Н.И. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 12. С. 32-48; Румянцев Ф.П., Коноплева Т.Д. Теоретические подходы к понятию земель сельскохозяйственного назначения и их разрешенного использования // Юрист. 2014. № 2. С. 11-15; Хусьянова С.Г., Кагамлык М.Ю. Типичные нарушения законов в области оборота сельскохозяйственных земель // Законность. 2017. № 11. С. 29-31.

подписан перечень поручений, предполагающий совершенствование механизма изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения у собственников в случае их использования не по целевому назначению и последующую продажу таких земельных участков на аукционе [Перечень поручений..., www].

Кроме того, в июне 2016 г. по результатам проверки исполнения федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации решений Президента Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, направленных на совершенствование организации контроля за эффективностью использования земель сельскохозяйственного назначения, Президент Российской Федерации подписал следующий перечень поручений Правительству Российской Федерации: утвердить план мероприятий («дорожную карту») по реализации Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 гг. в целях повышения эффективности государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля за целевым и рациональным использованием земель сельскохозяйственного назначения; ускорить формирование нормативной правовой базы в сфере охраны почв в целях обеспечения сохранения и восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения; представить предложения о целесообразности усиления мер ответственности за причинение вреда почвам от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной деятельности, особенно за вред, причиненный почвам в случае самовольного снятия их плодородного слоя, также предложения по расширению практики применения российского и международного опыта использования организационных инструментов управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения с участием кредитно-финансовых организаций.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации в целях предупреждения нарушений законодательства в области государственного мониторинга, государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля за использованием земель сельскохозяйственного назначения предписано провести комплекс мероприятий по надзору за деятельностью органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по реализации земельной политики.

Обеспечение законности при использовании и обороте земельных ресурсов, в частности земель сельскохозяйственного назначения, остается одной из приоритетных задач органов прокуратуры. Вместе с тем необходимо отметить недостаточность методического обеспечения надзорной деятельности прокуратуры на данном направлении, что обуславливает актуальность изучения особенностей осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства, регулирующего принудительное изъятие земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Современное правовое регулирование принудительного изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и прекращения прав на них при неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации

В целях восполнения этих пробелов прежде всего необходимо рассмотреть проблемы современного правового регулирования принудительного изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и прекращения прав на них при неиспользовании по

целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации, поскольку оно является правовой основой прокурорского надзора за исполнением законов в данной сфере.

Действующая редакция п. 3 ст. 6 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения») предусматривает возможность принудительного изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения у его собственника в судебном порядке в случае, если в течение трех и более лет подряд с момента выявления в рамках государственного земельного надзора факта неиспользования земельного участка по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации такой земельный участок не используется для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности².

Таким образом, было изменено правовое регулирование отношений в области оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения: установлены новые основания и порядок принудительного прекращения, особенности приобретения прав на указанные земельные участки, полномочия органа исполнительной власти, осуществляющего государственный земельный надзор, органа исполнительной власти, уполномоченного в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации³.

Внесение изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» преследовало цель повысить эффективность применения на практике земельно-правовой ответственности путем сокращения периодов использования земельного участка с нарушением установленных земельным законодательством требований. Ранее срок освоения составлял не более двух лет, затем на изъятие отводилось еще три года, т. е. в сумме должно было пройти пять и более лет, прежде чем собственник мог лишиться земли. В настоящее время срок освоения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения включен в этот срок.

В Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» достаточно подробно регламентирован порядок принудительного прекращения прав на земельный участок ввиду ненадлежащего использования, который включает в себя следующие стадии:

- установление органом исполнительной власти по осуществлению государственного земельного надзора факта нарушения земельного законодательства;
- привлечение органом исполнительной власти по осуществлению государственного земельного надзора виновного лица к административной ответственности;
- вынесение органом исполнительной власти по осуществлению государственного земельного надзора предписания о допущенных земельных правонарушениях с установлением в нем срока, в течение которого земельное правонарушение должно быть устранено, и указанием на возможную процедуру принудительного изъятия земельного участка;

² Анализ законодательных нововведений, касающихся изъятия сельскохозяйственных земель, см. подробнее: [Румянцев, Коноплева, 2016].

³ Следует иметь в виду, что в соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 1 действие Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не распространяется на относящиеся к землям сельскохозяйственного назначения садовые, огородные, дачные земельные участки, земельные участки, предназначенные для ведения личного подсобного хозяйства, гаражного строительства (в том числе индивидуального гаражного строительства), а также на земельные участки, на которых расположены объекты недвижимого имущества.

– направление органом исполнительной власти по осуществлению государственного земельного надзора материалов о прекращении права на земельный участок в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

– обращение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в суд с заявлением об изъятии земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения и о его продаже с публичных торгов.

Возможность инициирования процедуры изъятия земельного участка зависит от правильной квалификации правонарушений его собственника и привлечения его к административной ответственности по соответствующей статье КоАП РФ.

В КоАП РФ уточнены нормы, устанавливающие административную ответственность за неиспользование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или их использование с нарушением законодательства Российской Федерации (см. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 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»).

К нарушениям законодательства, влекущим за собой административную ответственность в соответствии с КоАП РФ и являющимся основаниями для принудительного изъятия земельного участка из состава земель сельскохозяйственного хозяйственного, относятся следующие:

– использование земельного участка с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации, повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения (п. 2 ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»);

– использование земельного участка с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации, повлекшим за собой причинение вреда окружающей среде (п. 2 ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»);

– неиспользование земельного участка для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в течение трех и более лет подряд с момента выявления в рамках государственного земельного надзора факта неиспользования этого земельного участка по целевому назначению или использования его с нарушением законодательства Российской Федерации (п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Необходимо рассмотреть каждое из приведенных оснований принудительного изъятия земельного участка.

Использование земельного участка с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации, повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения.

Существенное снижение плодородия почв может произойти в результате ведения сельскохозяйственной деятельности с нарушением законодательства. Критерии существенного снижения плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2011 г. № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

К числу административных правонарушений, которые могут вызвать последствия, соответствующие установленным критериям снижения плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, могут быть отнесены следующие:

– уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления, что влечет ответственность по ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ;

– невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель, что является административным правонарушением, предусмотренным ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ.

Основаниями для привлечения к административной ответственности по ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ являются следующие нарушения, совершенные на землях сельскохозяйственного назначения:

– нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами, которые установлены в соответствии с главой 4 Федерального закона от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»;

– несанкционированное размещение отходов производства и потребления на землях сельскохозяйственного назначения. При этом отходы должны быть опасными для здоровья людей и окружающей среды, т. е. относиться к 1-4 классу согласно классификации отходов, установленной ст. 4.1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»;

– размещение на землях сельскохозяйственного назначения веществ, опасных для здоровья человека и окружающей среды, таких как химические вещества, нефтепродукты и т. д.

Основаниями для привлечения административной ответственности по ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ могут служить действия или бездействие, выразившиеся в невыполнении собственниками земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения обязанностей, установленных ст. 8 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

Использование земельного участка с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации, повлекшим за собой причинение вреда окружающей среде.

В данном случае прекращение права на земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения является ответственностью не только за вред, причиненный землям сельскохозяйственного назначения, но и за вред, причиненный иным объектам окружающей среды.

Так, в соответствии со ст. 49 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» юридические и физические лица обязаны выполнять правила производства, хранения, транспортировки и применения химических веществ, используемых в сельском хозяйстве, требования в области охраны окружающей среды, а также принимать меры по предупреждению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и ликвидации вредных последствий для обеспечения качества окружающей среды, устойчивого функционирования естественных экологических систем и сохранения природных ландшафтов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В результате нарушения законодательства об охране окружающей среды при осуществлении сельскохозяйственной деятельности на землях сельскохозяйственного назначения вред может быть причинен водным объектам, объектам животного мира и иным объектам окружающей среды.

К числу административных правонарушений, совершенных на землях сельскохозяйственного назначения и повлекших последствия, выразившиеся в причинении вреда окружающей среде, можно отнести следующие:

– нарушение правил испытаний, производства, транспортировки, хранения, применения и иного обращения с пестицидами и агрохимикатами (за исключением случаев, когда такие правила содержатся в технических регламентах), которое может повлечь причинение вреда окружающей среде (ст. 8.3 КоАП РФ);

– нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах (ст. 8.12 КоАП РФ);

– уничтожение (разорение) муравейников, гнезд, нор или других мест обитания животных (ст. 8.29 КоАП РФ);

– нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, а также на территориях, на которых находятся памятники природы (ст. 8.39 КоАП РФ);

– использование прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта с нарушением ограничений хозяйственной и иной деятельности (ч. 1 ст. 8.42 КоАП РФ);

– использование зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения с нарушением ограничений, установленных санитарными правилами и нормами в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (ч. 2 ст. 8.42 КоАП РФ);

– нарушение режима осуществления хозяйственной и иной деятельности в границах зон затопления, подтопления (ст. 8.44 КоАП РФ);

– невыполнение требований по оборудованию хозяйственных и иных объектов, расположенных в границах водоохраных зон, сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды, в случаях, если такие требования установлены законом (ч. 1 ст. 8.45 КоАП РФ);

– нарушение режима осуществления хозяйственной и иной деятельности в лесопарковом зеленом поясе (ст. 8.45.1 КоАП РФ).

Размер вреда согласно п. 3 ст. 77 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» определяется в соответствии с методиками, утвержденными в установленном порядке. Однако размер вреда, причиненного окружающей среде в результате использования земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, достаточный для принудительного изъятия земельного участка, в законодательстве не установлен, что приводит к неопределенности. Эта проблема требует законодательного регулирования, поскольку может спровоцировать необоснованное использование правоприменителем дискреционных полномочий при решении вопроса о принудительном изъятии земельного участка.

Неиспользование земельного участка для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в течение трех и более лет подряд с момента выявления в рамках государственного земельного надзора факта неиспользования этого земельного участка по целевому назначению или использования его с нарушением законодательства Российской Федерации.

Предполагается, что государственные органы должны подтвердить наличие в действиях правообладателя земли административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 8.7., 8.8 КоАП РФ, в течение трех лет подряд с момента выявления в рамках государственного земельного надзора неиспользования земельного участка по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации. Исключается возможность применения фактов и обстоятельств, указывающих на названные выше административные правонарушения, с момента возникновения у такого собственника права собственности на земельный участок, что было возможно в соответствии с редакцией, введенной в действие Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ.

Неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которого регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в течение срока, установленного указанным федеральным законом, является административным правонарушением, предусмотренным ч. 2 ст. 8.8 КоАП РФ.

Для правильной квалификации административно-наказуемого деяния необходимо уточнить понятие «целевое использование земель сельскохозяйственного назначения». В соответствии с пп. 8 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ одним из принципов земельного законодательства является деление земель по целевому назначению. Согласно пп. 1 п. 1 ст. 7 Земельного кодекса РФ, земли сельскохозяйственного назначения являются одной из категорий земель в Российской Федерации. Содержание понятия «использование земель сельскохозяйственного назначения» раскрывается в ст. 78 Земельного кодекса РФ, из которой следует, что основное целевое назначение земель данной категории – использование их для нужд сельского хозяйства.

Для уяснения понятия «сельское хозяйство» следует обратиться к п. 2 ст. 1 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», в соответствии с которым оно определяется как экономическая деятельность по производству сельскохозяйственной продукции, оказанию услуг в целях обеспечения населения российскими продовольственными товарами, промышленности сельскохозяйственным сырьем и содействия устойчивому развитию территорий сельских поселений и соответствующих межселенных территорий. В соответствии с п. 1 ст. 4 указанного закона под сельскохозяйственным производством признается совокупность видов экономической деятельности по выращиванию, производству и переработке соответственно сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе оказание соответствующих услуг.

Перечень сельскохозяйственной продукции, производство, первичную и последующую (промышленную) переработку которой осуществляют сельскохозяйственные товаропроизводители, утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 января 2017 г. № 79-р «Об утверждении перечня сельскохозяйственной продукции, производство, первичную и последующую (промышленную) переработку которой осуществляют сельскохозяйственные товаропроизводители». Перечни видов продукции,

относимой к сельскохозяйственной продукции, и продукции, относимой к продукции первичной переработки, произведенной из сельскохозяйственного сырья собственного производства, определены Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 458.

Признаки неиспользования земельных участков по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации с учетом особенностей ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации устанавливаются Правительством Российской Федерации (см. Постановление Правительства РФ от 23 апреля 2012 г. № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации»).

В научной литературе обоснованно отмечаются трудности [Ковалева, Бутовецкий, 2017; Яковлева, Былачаева, 2017] и ошибки органов государственной власти в определении оснований и осуществлении изъятия земельных участков [Сырых, 2016]. Так, имеется проблема исчисления трехгодичного срока, по истечении которого орган исполнительной власти субъекта может инициировать изъятие земельного участка у собственника [Устюкова, 2016]. На практике возникают сложности при доказывании факта неиспользования земельного участка по целевому назначению в течение трех лет подряд. Например, в этих целях Государственный комитет Чувашской Республики по имущественным и земельным отношениям при рассмотрении Арбитражным судом Чувашской Республики иска к ООО представил в качестве обоснования иска информацию и доказательства, согласно которым в ходе проведения внеплановой проверки в 2013 г. Россельхознадзор выявил нарушения в использовании земельных участков, постановлением от 19 августа 2013 г. привлек ООО к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ, и выдал правонарушителю предписание по устранению допущенных нарушений. В связи с неисполнением требований предписания органа, осуществляющего государственный контроль, ООО постановлением мирового судьи от 18 сентября 2014 г. признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, а постановлением исполняющего обязанности мирового судьи – в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 25 ст. 19.5 данного кодекса. Россельхознадзор выдал ООО предписание от 18 декабря 2014 г. об устранении нарушений в сфере землепользования. По результатам прокурорской проверки, проведенной в 2014 г., установлены факты неиспользования ООО всех принадлежащих ему сельскохозяйственных земельных участков по целевому назначению. Россельхознадзор вынес постановление от 11 марта 2015 г. о привлечении ООО к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное ч. 1.1 ст. 8.8 КоАП РФ, в виде штрафа в размере 700 000 рублей. Данный размер ответственности снижен до 662 509 рублей решением районного суда 5 июня 2015 г., в рамках которого установлен факт использования правонарушителем земельных участков более трех лет. На основании представленных доказательств Арбитражный суд Волго-Вятского округа удовлетворил требования Комитета (см. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27 апреля 2017 г. № Ф01-1179/2017 по делу № А79-4658/2016, Определение Верховного Суда РФ от 28 августа 2017 г. № 301-КГ17-10784). Указанные обстоятельства должны учитываться и прокурорами при осуществлении надзорной деятельности в рассматриваемой сфере.

Заключение

Обеспечение прокурором законности при решении вопроса об изъятии земельных участков сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации невозможно без знания его правовых основ. Тщательное изучение правовой базы позволяет прокурору сформулировать такие основные элементы структуры методики прокурорской проверки, как предмет, объекты проверки, перечень вопросов, подлежащих изучению и проверке, перечень документов и материалов, подлежащих изучению.

Библиография

1. Земельный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ: 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/
2. Ковалева Е., Бутовецкий А. Об изъятии неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения // Хозяйство и право. 2017. № 3 (482). С. 68-89.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.12.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/
4. Коршунова О.Н. (ред.) Методика и тактика проведения прокурорской проверки. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. 240 с.
5. Коршунова О.Н. (ред.) Прокурорская проверка: методика и тактика проведения. СПб.: Юридический центр, 2017. 428 с.
6. 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/
7. О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 23.04.2012 № 369. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128976/
8. О развитии сельского хозяйства: федер. закон Рос. Федерации от 29.12.2006 № 264-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.12.2006: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27.12.2006. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64930/
9. Об охране окружающей среды: федер. закон Рос. Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.12.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/
10. Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: постановление Правительства РФ от 22.07.2011 № 612. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117322/
11. Определение Верховного Суда РФ от 28.08.2017 № 301-КГ17-10784 по делу № А79-4658/2016. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=510628#09685896154521796>
12. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 03.12.2015. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50899>
13. Послание Президента Федеральному Собранию от 03.12.2015. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864>
14. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27.04.2017 № Ф01-1179/2017 по делу № А79-4658/2016. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=78491#024038178625109685>
15. Румянцев Ф.П., Коноплева Т.Д. Обеспечит ли новый закон исполнение Послания Президента Российской Федерации об изъятии неиспользуемых сельскохозяйственных земель? // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 9. С. 89-94.

16. Сырых Е.В. Изъятие в судебном порядке земельных участков сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании или ненадлежащем использовании // Евразийский юридический журнал. 2016. № 12 (103). С. 121-123.
17. Устюкова В.В. Проблемы применения нового порядка изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения в связи с их неиспользованием // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 5 (112). С. 155-159.
18. Яковлева Т.А., Былачаева Д.Ю. К вопросу об изъятии земельного участка ввиду его нецелевого или ненадлежащего использования // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право. 2017. № 2. С. 56-62.
19. Guo X. Land expropriation and rural conflicts in China // The China quarterly. 2001. Vol. 166. P. 422-439. doi: 10.1017/S0009443901000201

The features of exercising public prosecutors' supervision over the execution of legislation regulating the forcible seizure of agricultural land lots

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

Veniamin V. Lavrov

PhD in Law, PhD in History,
Docent, Junior Justice Counselor,
Head of the Department of state legal disciplines,
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: gpdprokuror@rambler.ru

Abstract

Objective. The article aims to study the legal norms regulating the forcible seizure of agricultural land lots and the termination of rights to agricultural land lots in case of non-use for the intended purpose or use in violation of the legislation of the Russian Federation, as well as to reveal problems arising from their application with a view to filling the gaps in methodological support for public prosecutors' supervision in this area. **Methodology.** The authors use such methods of cognition as dialectical, historical, logical, systemic, structural functional and comparative legal methods, as well as analysis and synthesis. **Results.** The article carries out a detailed analysis of the grounds for initiating the seizure of agricultural land lots and identifies the problems that arise in the process of exercising powers in this area by executive bodies of a constituent entity of the Russian Federation, as well as bodies exercising state land supervision. **Conclusion.** The authors point out

that ensuring the legality by public prosecutors in the process of seizing agricultural land lots in case of their non-use for the intended purpose or use in violation of the legislation of the Russian Federation is impossible without the knowledge of its legal fundamentals, the legal framework allows public prosecutors to formulate the basic elements of the structure of the technique for inspection activities.

For citation

Islamova E.R., Lavrov V.V. (2018) Osobennosti osushchestvleniya prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonodatel'stva, reguliruyushchego prinuditel'noe iz'yatie zemel'nykh uchastkov iz zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya [The features of exercising public prosecutors' supervision over the execution of legislation regulating the forcible seizure of agricultural land lots]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (1B), pp. 242-254.

Keywords

Public prosecutor, sphere of land relations, land, agricultural land, land seizure, offence, legality, measures of public prosecutors' response.

References

1. Guo X. (2001) Land expropriation and rural conflicts in China. *The China quarterly*, 166, pp. 422-439. doi: 10.1017/S0009443901000201
2. *Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.12.2001 № 195-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.12.2001* [Code of the Russian Federation on Administrative Offences: Federal Law of the Russian Federation No. 195-FZ of December 30, 2001]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ [Accessed 29/01/18].
3. Korshunova O.N. (ed.) (2014) *Metodika i taktika provedeniya prokurorskoj proverki* [The technique for and tactics of public prosecutors' inspection activities]. St. Petersburg: St. Petersburg Law Institute (branch) of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation.
4. Korshunova O.N. (ed.) (2017) *Prokurorskaya proverka: metodika i taktika provedeniya* [Public prosecutors' inspection activities: a technique and tactics]. St. Petersburg: Yuridicheskii tsentr Publ.
5. Kovaleva E., Butovetskii A. (2017) Ob iz'yatii neispol'zuemykh zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya [On seizing unused agricultural land lots]. *Khozyaistvo i pravo* [Business and law], 3 (482), pp. 68-89.
6. *O priznakakh neispol'zovaniya zemel'nykh uchastkov s uchetom osobennostei vedeniya sel'skokhozyaistvennogo proizvodstva ili osushchestvleniya inoi svyazannoi s sel'skokhozyaistvennym proizvodstvom deyatel'nosti v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 23.04.2012 № 369* [On the signs of the non-use of land lots with due regard to the features of agricultural production or other activities connected with agricultural production in constituent entities of the Russian Federation: Decree of the Russian Government No. 369 of April 23, 2012]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128976/ [Accessed 29/01/18].
7. *O razvitiy sel'skogo khozyaistva: feder. zakon Ros. Federatsii ot 29.12.2006 № 264-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.12.2006: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 27.12.2006* [On the development of agriculture: Federal Law of the Russian Federation No. 264-FZ of December 29, 2006]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64930/ [Accessed 29/01/18].
8. *O vnesenii izmenenii v odel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v chasti sovershenstvovaniya poryadka iz'yatiya zemel'nykh uchastkov iz zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya pri ikh neispol'zovanii po tselevomu naznacheniyu ili ispol'zovanii s narusheniem 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 at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200731/ [Accessed 29/01/18].
9. *Ob okhrane okruzhayushchei sredy: feder. zakon Ros. Federatsii ot 10.01.2002 № 7-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.12.2001* [On

- environmental protection: Federal Law of the Russian Federation No. 7-FZ of January 10, 2002]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ [Accessed 29/01/18].
10. *Ob utverzhdenii kriteriev sushchestvennogo snizheniya plodorodiya zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22.07.2011 № 612* [On the approval of the criteria of fertility decline of agricultural lands: Decree of the Russian Government No. 612 of July 22, 2011]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117322/ [Accessed 29/01/18].
 11. *Opredelenie Verkhovnogo Suda RF ot 28.08.2017 № 301-KG17-10784 po delu № A79-4658/2016* [Determination of the Supreme Court of the Russian Federation No. 301-KG17-10784 of August 28, 2017 (Case No. A79-4658/2016)]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=510628#09685896154521796> [Accessed 29/01/18].
 12. *Perechen' poruchenii po realizatsii Poslaniya Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu ot 03.12.2015* [The list of instructions on executing the presidential address to the Federal Assembly of the Russian Federation delivered on December 3, 2015]. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50899> [Accessed 29/01/18].
 13. *Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu ot 03.12.2015* [The presidential address to the Federal Assembly of the Russian Federation delivered on December 3, 2015]. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864> [Accessed 29/01/18].
 14. *Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Volgo-Vyatskogo okruga ot 27.04.2017 № F01-1179/2017 po delu № A79-4658/2016* [Resolution of the Commercial Court of the Volgo-Vyatsky District No. F01-1179/2017 of April 27, 2017 (Case No. A79-4658/2016)]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=78491#024038178625109685> [Accessed 29/01/18].
 15. Rumyantsev F.P., Konopleva T.D. (2016) Obespechit li novyi zakon ispolnenie Poslaniya Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ob iz'yatii neispol'zuemykh sel'skokhozyaistvennykh zemel'? [Will the new law ensure the execution of the address of the President of the Russian Federation so far as it relates to the seizure of unused agricultural land lots?] *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii* [Property relations in the Russian Federation], 9, pp. 89-94.
 16. Strykh E.V. (2016) Iz'yatie v sudebnom poryadke zemel'nykh uchastkov sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya pri ikh neispol'zovanii ili nenadlezhashchem ispol'zovanii [Judicial seizure of agricultural land lots in case of their non-use or improper use]. *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal* [Eurasian law journal], 12 (103), pp. 121-123.
 17. Ustyukova V.V. (2016) Problemy primeneniya novogo poryadka iz'yatiya zemel'nykh uchastkov sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya v svyazi s ikh neispol'zovaniem [Problems of using the new procedure for seizing agricultural land lots in connection with their non-use]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii* [Bulletin of Saratov State Academy of Law], 5 (112), pp. 155-159.
 18. Yakovleva T.A., Bylachaeva D.Yu. (2017) K voprosu ob iz'yatii zemel'nogo uchastka vvidu ego netselevogo ili nenadlezhashchego ispol'zovaniya [On the seizure of land lots due to their non-purpose or improper use]. *Vestnik Severo-Vostochnogo federal'nogo universiteta im. M.K. Ammosova. Seriya: Istoriya. Politologiya. Pravo* [Bulletin of the North-Eastern Federal University in Yakutsk. Series: History. Political science. Law], 2, pp. 56-62.
 19. *Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 25.10.2001 № 136-FZ: 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]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ [Accessed 29/01/18].