ПРОБЛЕМЫ СУДЕБНОЙ, ПРОКУРОРСКОЙ, ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 343.163

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Азизова В.Т., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, vik_aziz@mail.ru

Абдуллатипова А.А., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, kaftgp@mail.ru

Актуальность исследованной в данной статье проблематики обусловлена важностью обеспечения сохранности земли, законности ее использования и охраны различными способами. Значимая роль в данном процессе отведена органам прокуратуры, которые вправе выявлять нарушения закона в указанной сфере, способствовать их предотвращению, а также привлечению виновных к различным видам ответственности. Целью статьи является рассмотрение деятельности прокуратуры в указанной сфере, выявление сложностей в данной деятельности и разработка предложений по преодолению выявленных проблем. В заключение сделаны следующие выводы: 1) помимо прокуроров в процессе обеспечения законности в сфере землепользования должны принимать участие все органы, чья деятельность в той или иной мере связана с данной сферой; 2) актуальными видами деятельности прокуратуры в сфере землепользования являются проверка законности правоустанавливающих документов в данной сфере, деятельности поднадзорных органов, обладающих полномочиями в сфере землепользования, соблюдения законодательства всеми сторонами земельных правоотношений; 3) наиболее распространенными видами правонарушений, выявленных прокурорами в данной сфере, являются отсутствие документов на земельные участки, самозахват земельных участков, нарушение процедурности и законности выделения земельных участков.

Ключевые слова: прокурорский надзор, землепользование, самовольное занятие и использования земельных участков, ведение строительства и эксплуатации объектов без разрешительных документов.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-34-2-140-144

UDC 343.163

PROBLEMS IN THE IMPLEMENTATION OF PROSECUTORIAL SUPERVISION IN THE FIELD OF LAND USE

Azizova V.T., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, vik_aziz@mail.ru

Abdullatipova A.A., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, kaftgp@mail.ru

The relevance of the issues discussed in this article is due to the importance of ensuring the preservation of land, the legality of its use and the protection of land in various ways. The Public Prosecutor's Office has a significant role to play in this process, which has the right to detect violations of the law in this area, to contribute to their prevention, as well as to bring the perpetrators to various types of responsibility. The purpose of the article is to consider the activities of the Public Prosecutor's Office in this area, to identify difficulties in this activity and to develop proposals to overcome the identified problems. In conclusion, the following conclusions are made: 1) in addition to prosecutors, the rule of law process in the field of land use should involve all bodies whose activities are related to this area to some extent; 2) the relevant activities of the Public Prosecutor's Office in the field of land use are to verify the legality of legal documents in this sphere, the activities of supervisory bodies with powers in the field of land use, compliance with the legislation by all parties to land legal relations; 3) the most common types of offences identified by prosecutors in this sphere are the absence of documents for land plots, self-capture of land plots, violation of procedure and legality of allocation of land plots.

Key words: procuratorial supervision, land use, unauthorized occupation and use of land plots, construction and operation of facilities without permit documents.

Вопросы рассмотрения состояния прокурорского надзора в сфере землепользования в Российской Федерации актуальны для современных реалий, поскольку в условиях функционирования Российского государства факты правонарушений в исследуемой сфере являются частыми, причем, по мнению О.Ю. Байдиной, «нарушения земельного законодательства допускаются как в нормотворческой, так и в правоприменительной деятельности» [1, с. 23].

Значимая роль в данном процессе отведена органам прокуратуры, которая вправе выявлять нарушения закона в указанной сфере, способствовать их предотвращению, а также привлечению виновных к различным видам ответственности. Важность прокурорского надзора в сфере землепользования закреплена в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» [2], где в качестве одного из направлений указан прокурорский надзор в сфере землепользования.

Надзор за исполнением законов в сфере землепользования – одно из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры, поскольку предметом данного надзора является совокупность правоотношений, складывающиеся в рамках владения, пользования и распоряжения землей, а также ее охраны.

По статистическим данным Генеральной прокуратуры РФ в сфере землепользования за 2019 год выявлено 99025 нарушений закона (в 2018 году – 110877), на которые принесен 16461 протест (в 2018 году – 17809). Из рассмотренных протестов отклонено 118 (в 2018 году – 221), по удовлетворенным протестам отменено и изменено 15346 нормативных актов (в 2018 году – 16929). В суды общей юрисдикции и арбитражные суды направлено 8986 исков и заявлений (в 2018 году – 299459) на сумму 752624 тыс. руб. (в 2018 году – 11131). Из рассмотренных судом исков и заявлений удовлетворено и прекращено ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора 8274 иска (в 2018 году – 10162) на сумму 488030 тыс. руб. (в 2018 году – 173537). Внесено 19723 представления (в 2018 году – 21739), на основании которых привлечено к дисциплинарной ответственности 10938 лиц (в 2018 году – 12583). По постановлению (заявлению в арбитражный суд) привлечено к административной ответственности 3610 лиц (в 2018 году – 3635). Предостережение о недопустимости нарушений закона вынесено 583 лицам (в 2018 году – 536). Для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлено 719 материалов (в 2018 году – 808), возбуждено по материалам, направленным прокурором в

порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, 607 уголовных дел (в 2018 году – 690) [3].

Проведение прокурорского надзора в рассматриваемой сфере подразумевает наличие у специально уполномоченных должностных лиц (в данном случае – прокуроров) владения разнообразным нормативным материалом в самом широком диапазоне экологического, гражданского, земельного, градостроительного, административного законодательства.

В целях повышения эффективности, оперативности и гибкости надзора прокурорам необходимо наладить должное взаимодействие со всеми заинтересованными органами, обеспечить оперативное поступление информации, характеризующей состояние законности в этой области.

Наиболее актуальным видом деятельности прокуратуры в сфере землепользования является проверка законности правоустанавливающих документов в данной сфере, деятельности поднадзорных органов, обладающих полномочиями в сфере землепользования, соблюдения законодательства всеми сторонами земельных правоотношений.

Будучи особым объектом гражданского оборота, земля характеризуется особыми признаками, среди которых следует назвать ее значительную стоимость. Наличие данного фактора вызывает множество правонарушений в указанной сфере, связанных преимущественно с отсутствием документов на земельные участки, самозахватом земельных участков, нарушением процедурности и законности выделения земельных участков и др.

В результате проведения прокурорских проверок выявляются следующие виды нарушений в сфере землепользования:

- многочисленные нарушения при предоставлении и использовании земельных участков. Так, установлены факты предоставления земельных участков без проведения публичных процедур, в нарушение требований законодательства о защите конкуренции, несформированных и неучтенных участков;
- незаконное отчуждение в собственность земельных участков;
- самовольное занятие и использование земельных участков, ведение строительства и эксплуатации объектов без разрешительных документов [4, с. 15].

При осуществлении прокурорского надзора прокурорам необходимо не только проводить проверки по фактам нарушений в сфере землепользования, но и затрагивать смежные вопросы, связанные с обеспечением прав несовершеннолетних, прав многодетных семей, вопросы соблюдения экологического законодательства в рамках отчуждения земельных участков в собственность.

По мнению Б.Э. Монгуш, «наиболее типичные нарушения, которые выявляют прокуроры,

связаны с фактами неэффективного и нерационального использования земель» [5, с. 119]. Зачастую среди субъектов, как нарушающих земельное законодательство, так и обязанных обеспечивать его соблюдение, можно назвать органы государственной власти и органы местного самоуправления [6].

Законодательством в сфере землепользования [7] установлены полномочия органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Указанные органы, выполняя контрольные полномочия, осуществляют предупреждение, выявление и пресечение нарушений в сфере земельного законодательства. В связи с этим О.В. Калугина отмечает, что «сфера разрешительных мероприятий в области использования и охраны земли на местном уровне относится к числу особо подверженных коррупционным рискам» [8].

В прокурорской практике неоднократно отмечаются казусы, касающиеся нарушения процедуры предоставления земельных участков, в частности, непредставление информации о наличии земельных участков либо представление такой информации после оформления договорных отношений, что приводит к ограничению прав граждан на свободу участия в конкурсных мероприятиях по приобретению земельных участков.

Многими исследователями отмечается, что, несмотря на положительные законодательные новшества в рассматриваемой области, задача законодательного обеспечения земельных отношений не решена полностью, поскольку требуется дальнейшая работа в направлении повышения эффективности земельного законодательства [9, с. 92].

По данным О.Ю. Байдиной, прокурорами в рамках осуществления профессиональной деятельности выявляется треть всех нарушений земельного законодательства [1, с. 24]. Это обусловлено правом прокурора беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре; иметь доступ к их документам и материалам; требовать от руководителей и других должностных лиц представить необходимые документы, материалы, статистические и другие сведения; проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов и др.

Актами прокурорского реагирования в рассматриваемой сфере являются: протест, представление об устранении нарушений закона, предупреждение, постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, исковое заявление в суд [10]. Так, по данным Генеральной прокуратуры РФ в 2019 г. в суд было направлено 11131 исковое заявление, затрагивающее вопросы землепользования [11].

Качественному повышению уровня законности в рассматриваемой сфере должна способствовать интеграция деятельности всех органов

государственной власти и местного самоуправления, чья юрисдикция распространяется на вопросы землепользования. Прокурорские проверки деятельности таких органов свидетельствуют о недостаточной эффективности, непродуманности действий и несоординированности деятельности контрольно-надзорных органов, осуществляющих полномочия в сфере землепользования.

По итогам 2018 года наиболее резонансными в сфере землепользования являются дела, возбужденные в Республике Дагестан, где было установлено, что одной из наиболее подверженных коррупции является сфера земельных правоотношений. В первую очередь этому способствуют пробелы в нормативном регулировании. Так, в схеме территориального планирования республики, а также районов и населенных пунктов отсутствуют полные сведения о границах территориальных зон. На кадастровый учет Росреестром поставлено менее половины (42%) от общего количества земель. Вследствие этого распространены факты самовольного захвата и незаконного предоставления во владение третьих лиц земельных участков, в том числе находящихся в государственной и муниципальной собственности.

В г. Махачкале распространена практика предоставления земельных участков без определения их границ, а также в отсутствие конкурсных процедур. Например, в нарушение пункта 1 статьи 39.3, пункта 1 статьи 37 Земельного кодекса Российской Федерации незаконно, без проведения торгов предоставлены в собственность муниципальные земельные участки в г. Махачкале некоммерческой организации и гр. Н. стоимостью более 2 млн. руб., после чего заключены договоры купли-продажи указанных объектов.

В гг. Дербенте, Кизилюрте и ряде других населенных пунктов выявлены факты выделения муниципалитетами земель в пределах санитарно-защитных, водоохранных и зон охраняемых объектов.

Все это приводит к хаотичной застройке, перегруженности коммунальной инфраструктуры, аварийным отключениям подачи населению электрической энергии и воды и т.д.

Ситуация усугубляется многочисленными фактами незаконной выдачи разрешений на строительство и ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию, в том числе при отсутствии проектной документации, без учета ограничений по размеру и этажности зданий, а также вблизи опасных производственных объектов.

Так, администрацией города выдаются разрешения на строительство без учета разрешенного вида использования земли, с превышением разрешенной максимальной застройки территориальных зон, при отсутствии проектной документации в отношении объектов, площадь которых заведомо превышает предоставленный земельный участок.

Более того, при несоответствии построенных объектов проектной документации в течение 2016–2017 гг. было выдано 10 заключений о возможности их ввода в эксплуатацию.

Указанному положению дел способствует бездействие органов контроля. Так, Министерством строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан не разрабатываются программы проверок строительных объектов, по результатам контрольных мероприятий не привлекаются к ответственности виновные лица, не принимаются меры по взиманию штрафов.

Вследствие непроведения Росреестром правовой экспертизы представляемых документов ущерб только по зарегистрированным сделкам превысил 143 миллиона рублей. При этом государственными регистраторами допускаются случаи регистрации прав на объекты недвижимости без правоустанавливающих документов.

Так, государственным регистратором управления Росреестра незаконно, на основании подложного государственного акта, в отсутствие

документов, подтверждающих право заявителя на земельный участок, зарегистрировано право собственности гражданки И. на муниципальные земли стоимостью 100 млн. руб. По данному факту рассматривается вопрос об уголовной ответственности регистратора [12].

Анализ деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере землепользования позволяет сделать вывод об уникальности прокуратуры как органа, обеспечивающего законность в сфере земельных отношений. Особая роль прокуратуры в данном процессе обусловлена реализацией принципов независимости и гласности в деятельности прокуратуры, активной и принципиальной позицией прокуратуры по отстаиванию законных интересов граждан, чьи земельные права нарушаются, совершенствованием деятельности, поиском новых методов восстановления законности, применением традиционных, высокоэффективных актов прокурорского реагирования.

Литература

1. *Байдина О.Ю.* Прокурорский надзор за соблюдением земельных прав граждан // Вестник научных конференций. 2017. № 1-5 (17). С. 23–25.
2. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: приказ Генерального прокурора РФ от 7 дек. 2007 г. № 195: в ред. от 21 июня 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Статистические данные. Главное организационно-аналитическое управление. Генеральная прокуратура Российской Федерации: [офиц. сайт]. URL: <https://genproc.gov.ru/structure/genprokuratura/> (дата обращения: 07.02.2020).
4. *Кучин А.* Надзор за исполнением законов в сфере землепользования // Законность. 2015. № 1. С. 15.
5. *Монгуш Б.Э.* Важность системного подхода при рассмотрении вопросов прокурорского надзора в сфере землепользования // Проблемы науки. 2018. № 4. С. 119.
6. *Харьков В.Н.* Цели и задачи земельного законодательства как основа содержания земельных правоотношений // Экологическое право. М.: Юрист. 2013. № 2. С. 8–12.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г.; с изм. и доп., вступ. в силу с 1 янв. 2017 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147.
8. *Калугина О.В.* Прокурорский надзор за законностью муниципальных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. *Хусяйнова С.Г., Кагамлык М.Ю.* О состоянии законности в сфере земельных отношений // Имущественные отношения в РФ. 2016. № 2 (173). С. 90–95.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ: в ред. от 1 мая 2019 г.; с изм. и доп., вступ. в силу с 12 мая 2019 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.
11. Основные результаты прокурорской деятельности. Генеральная прокуратура Российской Федерации: [офиц. сайт]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 07.02.2020).
12. Обзор судебной практики по делам об обжаловании решений, действий управления по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. URL: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/2015-god-75/obzor-sudebnoy-praktiki-po-delam-ob-obzhalovanii-resheniy-deystviy-upravleniya-po-gosudarstvennoy-re/> (дата обращения: 10.04.2020).

References

1. *Baidina O.Yu.* Prokurorskii nadzor za soblyudeniem zemel'nykh prav grazhdan // Vestnik nauchnykh konferentsii. 2017. № 1-5 (17). S. 23–25.

2. Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonov, soblyudeniem prav i svobod che-loveka i grazhdanina: prikaz General'nogo prokurora RF ot 7 dek. 2007 g. № 195: v red. ot 21 iyunya 2016 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
3. Statisticheskie dannye. General'naya prokuratura RF. Glavnoe organizatsionno-analiticheskoe uprav-lenie. General'naya prokuratura Rossiiskoi Federatsii: [ofits. sait]. URL: [https://genproc.gov.ru/structure/genprokuratura/\(data obrashcheniya: 07.02.2020\)](https://genproc.gov.ru/structure/genprokuratura/(data obrashcheniya: 07.02.2020)).
4. *Kuchin A.* Nadzor za ispolnieniem zakonov v sfere zemlepol'zovaniya // *Zakonnost'*. 2015. №1. S. 15.
5. Mongush B.E. Vazhnost' sistemnogo podkhoda pri rassmotrenii voprosov prokurorskogo nadzora v sfere zemlepol'zovaniya // *Problemy nauki*. 2018. № 4. S. 119.
6. *Khar'kov V.N.* Tseli i zadachi zemel'nogo zakonodatel'stva kak osnova sodержaniya zemel'nykh pravootnoshenii // *Ekologicheskoe pravo*. M.: Yurist. 2013. № 2. S. 8–12.
7. Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 25 okt. 2001 g. № 136-FZ: v red. ot 3 iyulya 2016 g.; s izm. i dop., vstup. v silu s 1 yanv. 2017 g. // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii*. 2001. № 44, st. 4147.
8. *Kalugina O.V.* Prokurorskii nadzor za zakonnost'yu munitsipal'nykh pravovykh aktov, reguliruyush-chikh zemel'nye pravootnosheniya. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
9. Khusyainova S.G., Kagamlyk M.Yu. O sostoyanii zakonnosti v sfere zemel'nykh otnoshenii // *Imushchestvennye otnosheniya v RF*. 2016. № 2 (173). S. 90–95.
10. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dek. 2001 g. № 195-FZ: v red. ot 1 maya 2019 g.; s izm. i dop., vstup. v silu s 12 maya 2019 g. // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii*. 2002. № 1, ch. 1, st. 1.
11. Osnovnye rezul'taty prokurorskoi deyatel'nosti. General'naya prokuratura Rossiiskoi Federatsii: [ofits. sait]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (data obrashcheniya: 07.02.2020).
12. Obzor sudebnoi praktiki po delam ob obzhalovanii reshenii, deistvii upravleniya po gosudarstvennoi registratsii prav na nedvizhimoe imushchestvo i sdelok s nim. URL: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/2015-god-75/obzor-sudebnoy-praktiki-po-dela-m-ob-obzhalovanii-resheniy-deystviy-upravleniya-po-gosudarstvennoy-re/> (data obrashcheniya: 10.04.2020).

*Поступила в редакцию 28 апреля 2020 г.
Received 28 April, 2020*