Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

Проблемы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации

**Год:**

1999

**Автор научной работы:**

Червякова, Юлия Гайковна

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Москва

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.11

**Специальность:**

Судоустройство; прокуратура; адвокатура; нотариат

**Количество cтраниц:**

221

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Червякова, Юлия Гайковна

А ВВЕДЕНИЕ.

Глава I. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ И ПРОБЛЕМ ПРИМЕНЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

§1. Конституционные земельно-правовые нормы

§2. Регулирование земельных отношений специальными законами и другими нормативно-правовыми актами.

§3. Проблемы применения земельного законодательства.

Глава II. ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, ПРЕДЕЛЫ И ЦЕЛИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

§1. Понятие прокурорского надзора за исполнением земельного

• законодательства.'.;.

§2. Предмет прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

§3. Пределы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

§4. Цели прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

Глава III. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

§1. Источники информации о нарушениях земельного законодательства.

§2. Планирование и организация работы по надзору за исполнением земельного законодательства.

§3. Организация взаимодействия прокурора с государственными органами контроля за исполнением земельного законодательства.

Глава IV. ОСНОВЫ ТАКТИКИ И МЕТОДИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОКУРОРСКИХ ПРОВЕРОК ИСПОЛНЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

§1. Основания проведения прокурорских проверок исполнения земельного законодательства.

§2. Тактика проведения прокурорских проверок исполнения земельного законодательства.

§3. Методика проведения прокурорских проверок исполнения земельного законодательства.

§4. Тактика и методика проведения прокурорских проверок за исполнением земельного законодательства в специально уполномоченных органах земельного контроля.

Глава V. ОСОБЕННОСТИ МЕР РЕАГИРОВАНИЯ ПРОКУРОРА НА НАРУШЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

§1. Правовая природа и средства прокурорского реагирования на нарушения земельного законодательства.

§2-. Принятие прокурором мер по привлечению нарушителей земельного законодательства к ответственности.

§3. Обеспечение прокурором возмещения материального ущерба, причиненного нарушениями земельного законодательства во внесудебном порядке.

§4. Особенности практики прокурорских проверок за исполнением земельного законодательства. $5. Участие прокурора в судебном рассмотрении земельных споров.

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Проблемы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации"

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью обеспечения в России рационального использования и охраны земель--незаменимого природного условия жизни и деятельности человека, фундамента устойчивого социально-экономического развития страны.

Кроме того, актуальность исследования предопределена потребностью реализации положений Конституции Российской Федерации от 12.12.93г. о земле, связанных с ними положений об экологическом благополучии и правах граждан, об обязанностях сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статьи 9,36,41-42,58,71-72 и другие), 1 а также земельного законодательства средствами прокурорского надзора, установленными законодательством о Прокуратуре Российской Федерации.

Вместе с тем, актуальность проведения данной работы вызвана необходимостью преодоления кризиса законности в сфере -земельных отношений. Этот кризис выражается, прежде в'сего, невозможностью в полной мере посредством действующего земельного законодательства обеспечить эффективное регулирование общественных земельных отношений, в отсутствии действенных экономических и административных механизмов его реализации и в неспособности специально уполномоченных на то органов государственного земельного контроля противодействовать нарушениям земельного законодательства.

Актуальность темы также детерминирована необходимостью разработки на основе ее изучения научно-обоснованных путей, средств, форм, методов, выводов, предложений и рекомендаций правового характера, требующихся для создания эффективного механизма обеспечения законности в сфере земельных отношений землепользователями и иными природопользователями, контролирующими и другими органами, их должностными лицами и органами прокуратуры.

Подтверждением актуальности темы диссертации является ее связь с планами работ профильных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, научно-исследовательских работ Научно-исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре(далее - Института) и отдела правовых проблем экологии и прокурорского надзора Института за 1998 год.

1. Конституция Российской Федерации. М. "СПАРК". 1997.

Состояние разработки темы. В научной юридической литературе опубликован ряд работ по вопросам прокурорского надзора за соблюдением законодательства об окружающей природной среде, затрагивающих надзор за исполнением земельного законодательства в незначительной степени. 1

До настоящего времени попытки комплексного анализа проблем прокурорского надзора за исполнением российского земельного законодательства не предпринимались.

Одной из причин отсутствия в юридической науке специального, комплексного, цельного и законченного монографического исследования по избранной автором теме, явилось то, что прокурорский надзор за исполнением как земельного законодательства, так и законодательства об окружающей природной среде в целом, отнесен к числу основных направлений деятельности органов прокуратуры сравнительно недавно. Другой причиной стала недооценка важности исследования этого направления деятельности в теории прокурорского надзора, аграрного, природоресурсного и экологического права, а также использования научных результатов в учебных целях.

Актуальность, важность и необходимость научного поиска путей и средств укрепления законности и правопорядка в сфере земельных отношений, обусловили попытку автора провести специальное исследование проблем прокурорского надзора за исполнением земельного

1.См.: "Проблемы экологии Волжского бассейна и практика применения природоохранного законодательства". Сборник научно-практическая конференция. Тверь. МНЭПУ. 1994; "Научная информация по вопросам борьбы с преступностью". Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка(далее - Институт или НИИПУЗиП). М. N 151.1995; "Криминологические и правовые проблемы обеспечения экологической безопасности". Сборник научных трудов. М. НИИПУЗиП. 1996; "Экологические преступления в России и прокурорский надзор в сфере охраны окружающей природной среды" (Методическое пособие). М. Издательский центр "Анкил". 1996; "Преступность и реформы в России". Коллективная монография (под редакцией д.ю.н., профессора Долговой А.И.). М. Криминологическая Ассоциация. 1998. законодательства в России и их комплексного научного решения. На основе анализа научного задела, приемлемого для темы исследования, созданного учеными различных направлений науки, а также законодательства и правоприменительнойпрактики, автором предприняты усилия обосновать и сформулировать новые перспективные формы и методы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

В предмет исследования входят: законодательство о прокуратуре и земельное законодательство; материалы по правоприменительной практике, организации и осуществлению прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является поиск путей,. форм и средств совершенствования деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением земельного законодательства для стабилизации и снижения роста земельных правонарушений и обеспечения законности в сфере земельных отношений. Задачами исследования определены: 1.Комплексный анализ основных теоретических работ в области прокурорского надзора и земельного права; 2.Обобщение практики прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства и законностью правовых актов; 3.Разработка на этой основе рекомендаций для прокурорских работников по дальнейшему совершенствованию методикобщенадзорной деятельности прокуроров в области исполнения земельного законодательства; 4.Систематизация земельного законодательства, а также обоснование роли российской государственности и права в этом процессе; 5.Определение понятия, задач, предмета, пределов прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства; 6. Определение особенностей организации работы органов прокуратуры за исполнением земельного законодательства; 7. Разработка основ тактики и методики проведения прокурорских проверок за исполнением земельного законодательства; 8.Определение особенностей принятия мер прокурорского реагирования на выявляемые нарушения земельного законодательства.

Методологической основой работы явилось применение на основе всеобщего диалектико-материалистического метода общелогических методов - анализа и синтеза, индукции и дедукции, обобщения и аналогии. Использовались также специальные и частные методы -формально-логический, сравнительный, статистический, экспертный. Кроме того, использовались междисциплинарный, комплексный и региональный подходы.

Теоретической основой исследования послужили положения и выводы общей теории познания, теории государства и права, труды в областях теории:

- прокурорского надзора: Алексеева А.И., Берензона А.Д., Бойкова А.Д., Викторова И.О., Винокурова Ю.Е., Звирбуля В.К., Капука I П.М., Кливера И.Я., Коробейникова Б.В., Мирзоева Т.Р., Рябцева \ В. П., Селиванова Н. А'., Скворцова К. Ф. Скоромникова К. С., -Сухарева А.Я., Ястребова В.Б.;

-аграрного и природоресурсного права: Аксененка Г.А., Балезина | В.П., Быстрова Г.Е., Жарикова Ю.Г., Иконицкой И.А., Казанцева I Н.Д., Клюкина Б. Д., Козыря М.И., Козырь О.М., Колотинской E.H., kp Краснова Н.И., Крассова О.И. , Осипова Н.Т. , Осокина H.H., Павлова И. В., Петрова В. В., Рябова A.A., Сахарова П. Д. ; -экологического права: Боголюбова С.А., Бринчука М.М., Голиченко-ва А.К., Жевлакова Э.Н., Колбасова О.С., Осипова Г.И., Панкратова И.Ф., Шемшученко Ю. С., Шестерюк A.C.

Автор использовала также научные труды других ученых.

Нормативную базу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти, законодательство субъектов Федерации, решения местных органов управления, договоры, нормативные акты ряда стран СНГ и бывшего СССР.

Эмпирической базой исследования послужили материалы за период 1995-1993 годы, о земельной реформе, данные о состоянии (в сопоставимые периоды) земельного законодательства и тенденциях в правовом регулировании земельных отношений, государственные ежегодные доклады о состоянии земельного фонда, окружающей природной среды, статистические данные о земельных правонарушениях, материалы проверок земельного законодательства районных прокуратур Московской областной прокуратуры, а также иные материалы.

Большое место в исследовании занимает анализ материалов конкретных прокурорских проверок исполнения законодательства об использовании и охране земель за период 1995-1998г. г., полученных из прокуратур субъектов Федерациии. Кроме того, проведено изучение и обобщение 89 надзорных производств и докладных записок по выявленным органами прокуратуры нарушениям земельного законодательства .

В Госкомземе РФ и Мособлкомземе изучено около 400 жалоб и предложений граждан по различным вопросам землепользования и землевладения за тот же период времени. В райкомземах ряда субъектов Российской Федерации выборочно изучено и проанализировано более 50 дел по отводам земельных участков. В областных и районных судах Московской и Калининградской областей проведен анализ 45 гражданских и арбитражных дел по земельным спорам.

Результаты проведенного анализа нашли применение в данной работе при формулировании ряда научных выводов и положений, послужили основой для разработки практических рекомендаций по проведению прокурорских проверок земельного законодательства.

При написании диссертации автор использовала опыт работы прокуроров Генпрокуратуры Российской Федерации по организации и проведению проверок исполнения земельного законодательства, непосредственно участвуя в ряде из них, а также свой десятилетний опыт работы в органах прокуратуры и МВД в качестве следователя, помощника прокурорарайона, прокурора управления общего надзора Туркменской Республиканской прокуратуры.

Научная новизна диссертации заключается в том, что на современном этапе развития государства данная работа является первым комплексным исследованием проблем прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства и можно утверждать, что проведенное научное исследование является пионерным.

Новизну проведенного исследования подтверждает еще и то, что оно является первым не только в современных социально-политических условиях России, но и в юридической науке предперестроечного периода. Ранее, в работах ученых исследовались лишь отдельные аспекты проблемы осуществления прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства, а подобного комплексного исследования проблемы не проводилось.

В работе определены основные причины недостатков в осуществлении прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства, предложены пути и методы его совершенствования с целью предупреждения и устранения нарушений закона.

Особое внимание в диссертации уделено научному обоснованию критериев оценки эффективности форм и методов, тактики и методики прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

Из полученных результатов проведенных по новой методике исследований, сделан вывод о негативных факторах экономического, социального и экологического характера, обусловивших напряженную ситуацию в состоянии земельного фонда и, особенно почв, в ряде регионов страны.

В связи с тем, что тема диссертационного исследования представляет собой комплексное исследование достаточно больших по объему проблем, перечисленных выше, отдельные ее направления автором Э ходе, исследования были только обозначены и нуждаются в дальней--шей самостоятельной и более глубокой разработке, а некоторые вопросы. из числа затронутых, выходят за рамки и объем данной научной работы.

Основные новые или содержащие элементы новизны положения исследования, выносимые на защиту диссертации:

1. Сформулировано определение предмета, задач и методов прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в свете проводимых земельных реформ и реформ земельного законодательства;

2. Создана классификация источников информации о нарушениях земельного законодательства, имеющихся в уполномоченных контролирующих органах, на основе разработанной автором типологии правонарушений в сфере исполнения законодательства об испо льзовании и охране земель;

3. Определено понятие планирования надзорных проверок земельного законодательства, проведена их систематизация по видам и разработан порядок их проведения;

4. Обозначены основные формы и методы координации деятельности правоохранительных органов государств-участников СНГ по борьбе с правонарушениями в сфере использования и охраны земель путем выделения их из спектра координационных мероприятий;

5. Определены основные способы и методы проведения прокурором надзорных мероприятий, связанных с предупреждением нарушений в сфере исполнения земельного законодательства;

6. Разработана и внедрена в практику прокурорского надзора тактика и методика проведения прокурорских проверок за исполнением земельного законодательства;

7. Создана типология форм правонарушений в сфере использования и охраны земель в Российской Федерации на основе анализа про-курорско-следственной, судебной практики и имеющихся разъяснений Пленума Верховного Суда и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;

8. Определены элементы методики надзора за деятельностью специально уполномоченных контролирующих органов по устранению выявленных нарушений законодательства в сфере использования и охраны земель; .• . . . >

9. Разработан и внедрен в практику перечень оснований проведения прокурорских проверок за исполнением земельного законодательства, полученный в результате обобщения и систематизации материалов прокурорско-судебной практики.

Практическая значимость исследования определяется его ориентацией на решение актуальных проблем в осуществлении прокурорского надзора, в теоретическом и эмпирическом обосновании авторской концепции тактики и методики преодоления негативных тенденций в сфере земельных отношений средствами прокурорского надзора.

Положения, содержащиеся в работе, могут послужить основой для совершенствования практики прокурорского надзора и нормативно-правовой базы в сфере земельных отношений.

Выводы и предложения автора могут быть использованы для дальнейшего развития научных исследований различных аспектов прокурорского надзора за исполнением земельного и другого законодательства об окружающей природной среде.

Полученные данные позволяют более целенаправленно, на основе использования достижений науки, осуществлять прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства.

Материалы диссертации могут использоваться при написании учебных пособий и лекций для прокурорских работников по надзору за исполнением земельного и связанного с ним иного природоресурсного(о недрах, водах, лесах и т.д.) законодательства, а также при подготовке специалистов в области юриспруденции.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация выполнена и обсуждена в отделе правовых проблем экологии и прокурорского надзора Научно-исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации(далее - отдел Института).

Основные выводы и предложения по теме изложены в пяти публикациях автора, в том числе в написанных совместно с другими авторами методических рекомендациях по проверке исполнения земельного законодательства в органах Госкомзема, Госкомприроды. Госсанэпиднадзора, Госстроя, банковских органах, органах местного самоуправления и других органах. Указанные методические, рекомендации в сокращенном варианте письмом заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 13.07.98г. N 7/3 - 1 -1734-97 направлены в прокуратуры субъектов Российской Федерации и специализированные прокуратуры.

Ь Полный авторский вариант методических рекомендаций (на 41 листе) был использован при проведении с участием автора в мае 1998 года прокурорских проверок исполнения земельного законодательства в Госкомземе Российской Федерации и в марте 1999 года в закрытом административно-территориальном образовании(г.Краснозна-менск. Московской области). Указанные методические рекомендации даются в приложении к диссертационному исследованию.

Отдельные выводы и положения диссертационного исследования использованы автором в выполненных по планам работы Генпрокуратуры Российской Федерации, отдела или по поручениям руководства Института:

- аналитической справке о состоянии Федерального земельного законодательства и других аналитических материалах по земельному и природоохранному законодательству;

- при составлении плана и проведении с участием автора прокурорской проверки исполнения земельного законодательства в орга нах Роскомзема;

- в разделе земельное законодательство аннотированного списка законодательства об охране природы;

- в справке-обобщении материалов проведенных прокурорами субъектов Федерации проверок и внесенных актов прокурорского реагирования на нарушения земельного, лесного, водного законодательства и законодательства о недрах;

- в отзыве на методические рекомендации по прокурорскому надзору за исполнением законодательства при предоставлении и изъятии земель, разработанные прокуратурой Тульской области;

-в разрабатываемых органами Госкомзема Российской Федерации законопроектах("О государственном земельном кадастре", "Об оценке земли", "О государственных и муниципальных землях" и др.)

Автор выступала с докладами по проблемам земельного законодательства на заседаниях отдела Института, а также с лекциями перед коллективами ряда контролирующих органов и слушателями высших учебных заведений.

## Заключение диссертации по теме "Судоустройство; прокуратура; адвокатура; нотариат", Червякова, Юлия Гайковна

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги проведенного исследования, необходимо особо подчеркнуть, что несмотря на значительный объем работы прокурора по осуществлению общенадзорной деятельности, самое пристальное внимание должно уделяться надзору за исполнением земельного законодательства. Это определяется, прежде всего, важностью вопроса о земле, который на протяжении всей истории России был и остается первым после вопроса о власти, а кроме того, является средством активизации процесса осуществления дальнейших экономических и социальных преобразований в государстве.

Важность и актуальность решения проблемы совершенствования надзорной деятельности прокуратуры за исполнением земельного законодательства, подтверждается ведущейся между учеными острой научной дискуссией и ожесточенной политической борьбой на различных уровнях власти, которые связаны с разработкой и принятием нового Земельногокодекса, где главным вопросом остается вопрос о праве собственности на землю и очень проблематичным - вопрос о купле-продаже земель сельскохозяйственного назначения.

Автор в данной работе попытался рассмотреть и изложить свое видение по решению имещихся проблем, связанных с организацией работы органов прокуратуры по надзору за исполнением земельного законодательства, которые в общем виде можно сформулировать так: земельные правоотношения - важнейшая составляющая правоотношений в государстве; земельное законодательство по своему объему очень велико и до конца не урегулировано; земельное законодательство тесно связано с другими законодательствами, такими как: лесное, водное, природоохранное, о недрах и рядом других; наличие большого числа контролирующих органов, деятельность которых не всегда четко определена и разграничена(наряду с отсуствием единого подхода к проведению проверок); сезонность проведения проверок и необходимость своевременного устранения выявленных нарушений; отсутствие комплексных методик по координации деятельности контролирующих и правоохранительных органов.

В настоящее время, как показвает статистика правоохранительных органов, резко возросло количество преступлений в хозяйственной сфере. Преступность стала более организованной, изощренной в

- 160 своих действиях, технически оснащенной. Нередки случаи вовлечения в организованные группы, занимающиеся преступной деятельностью, работников контролирующих и ревизионных органов, должностных лиц, занимающих в министерствах, ведомствах, а также на предприятиях и в организациях ответственное положение, вплоть до первых лиц, вобязанности которых входит защита общегосударственных интересов от преступных посягательств.

При этом, порой, преступления в сфере земельной деятельности настолько тщательно укрываются, что назначение документальных ревизий или различных экспертиз не всегда дает должные результаты. Нередко невозможно установить лиц, совершивших то или иное преступление, в результате чего виновные остаются безнаказанными, а их действия становятся все более опасными и изощренными. Особенно тревожит как раз то обстоятельство, что в преступную деятельность вовлекаются представители власти и управления.

Отсюда необходимо сделать вывод о том, что только правильно скоординированные действия всех правоохранительных и других органов могут обеспечить эффективную борьбу с ростом преступности в такой важной сфере деятельности государства, как земельная.

Поскольку организация надзора за исполнением земельного законодательства в связи с принятием в последние годы большого количества нормативных актов о земле, представляет собой для прокурорских работников определенную сложность, а имеющиеся методики по указанному вопросу во многом устарели, возникла необходимость подготовки новых методик по проведени прокурорских проверок(автором разработаны такие методические рекомендации).

С большой степенью вероятности можно предположить, что даже принятие нового Земельного кодекса не намного снизит остроту проблем в области применения земельного законодательства и не уменьшит количества споров по земельным делам, рассматриваемым в судах. Это связано с тем, что в проекте Земельного кодекса, как считают отдельные ученые и работники правоприменительных органов, не окончательно урегулированы вопросы землепользования и землевладения. В частности, законопроект, также как и действующий Гражданский кодекс Российской Федерации, недостаточно четко определяет порядок сделок с землей, вопросы владения, пользования и ряд других, которые осуществляют юридические и физические лица. Автор в своем исследовании и публикациях затронул указанные проблемы и высказал свое мнение по их разрешению.

- 161

По-прежнему возникает множество проблем и ведутся дискуссии по вопросам разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами в сферах владения, пользования и распоряжения землей.

Существенное практическое значение имеет определение объектов и юридических критериев разграничения государственной и муниципальной земельной собственности, поскольку это связано с компетенцией соответствующих органов(государственных либо местного самоуправления) по распоряжению земельной собственностью. Пока нет четкого механизма перехода одной формы земельной собственности в другую.

По нашему мнению механизм разграничения объектов государственной (федеральной и субъектов Федерации) и муниципальной земельной собственности может действовать после соответствующей доработки и только после того, как понятие федеральной и муниципальной собственности будет нормативно-технически увязано с кадастровой оценкой и мониторингом земель.

В действующем федеральном законодательстве, в проекте Земельного кодекса, а также в принятых законах о земле ряда субъектов Российской Федерации, практически не решен вопрос ограничения прав частной собственности на землю. И, хотя статья 9 Конституции Российской Федерации предусматривает регулирование земельных отношений на основе приоритета публично-правовых норм земельного законодательства, окончательно этот вопрос неурегулирован.

По нашему мнению, права частных собственников могут и должны быть ограничены в интересах общества. Необходимо, чтобы федеральное законодательство по данному вопросу было единым и основывалось прежде всего на приоритете публичного интереса, но при этом было связано с приватным(частным) интересом и гарантировало соблюдение прав исвобод человека и гражданина (п.1 ст.17 Конституции РФ).

Кроме того, по нашему мнению, право частной собственности на землю не должно и не может быть абсолютным еще и потому, что согласно п.З ст.17 Конституции РФ права и свободы каждого человека и гражданина не должны нарушать прав и свобод других лиц. Таким образом, государство должно обладать прерогативой в указанных вопросах, координируя при этом свою деятельность с субъектами Федерации.

В настоящее время земельное законодательство является очень громоздким и несовершенным, а порой и противоречивым. В связи с

- 162 этим субъекты Федерации принимают собственные законы - законы субъектов Федерации (ст.76 Конституции РФ), пытаясь тем самым заполнить существующие пробелы в Федеральном законодательстве. Эти попытки, к сожалению, не всегда удачны в связи с тем, что природно-климатические, экономические и политические условия в Российской Федерации очень разнообразны и земельные отношения в различных регионах имеют свою специфику.

Тем не менее, только государство может и должно иметь исключительное право устанавливать порядок предоставления и изъятия земель для отдельных категорий граждан (фермеров, военнослужащих и т.д.), взыскивать налоги, устанавливать сборы, определять размеры выделяемой земли и цели ее использования с учетом кадастровой оценки, устанавливать и привлекать к ответственности нарушителей правил землепользования.

Необходимо отметить, что приведенные в исследовании нарушения, не являются единичными и характерными для того или иного региона, края, области, республики(субъекта) Российской Федерации, а носят весьма распространенный характер. В связи с этим, указанные примеры нарушений земельного законодательства, могут встречаться при проведении прокурорских проверок на местах и учитываться при планировании таких проверок.

Как известно, помимо прокурорского надзора, и контролирующих органов осуществляющих непосредственный ведомственный контроль за исполнением земельного законодательства, в пределах своей компетенции, ряд государственных органов осуществляет и межведомственный контроль. К ним можно отнести: Государственный комитет Российской Федерации по статистике, подведомственные ему территориальные органы государственной статистики, налоговые органы, органы Госкомимущества, Министерство Российской Федерации по чрезвычайным ситуациям, штабы и региональные центры гражданской обороны, а также подчиненные им войсковые формирования и ряд других.

Использование материалов проверок и информации от указанных органов - необходимое условие успеха надзирающего прокурора в работе за соблюдением земельного законодательства.

Особенно это важно для сферы землепользования, землевладения и охраны земель, где эти вопросы не всегда процессуально отрегулированы, а нормативные документы порой противоречивы или вовсе изданы с нарушениями Федерального законодательства, что ведет к злоупотреблениям со стороны должностных лиц и хозяйствующих субъектов.

Земельные отношения сами по себе являются очень объемными и специфичными, так как они регулируют такие направления деятельности, как: предоставление земель, пользование, владение, аренду, плату за землю, залог и многое другое связанное с землепользова-Ф нием, землевладением и охраной земель.

В связи с этим, в последнее время органами, контролирующими земельные отношения были разработаны и приняты межведомственные нормативные акты(указанные в §2 главы 1 данной диссертационной работы), которые регламентируют земельные отношения и направлены на выявление и устранение соответствующих нарушений. Кроме того, в них определен порядок передачи материалов о нарушениях земельного законодательства в правоохранительные органы.

В настоящее время, когда ведется много споров вокруг земельной реформы и имеется много проблем по ее осуществлению, по нашему мнению, было бы целесообразно в субъектах федерации, в органах местного самоуправления создавать рабочие группы, как в целом по контролю за исполнением земельного законодательства, так и по контролю за реализацией земельных реформ, проводимых в Российской Федерации, в состав которых включать представителей следующих органов: исполнительных органов власти, Госкомзема, Госкомприроды, Ф Минстроя(архитектуры), Минздрава(санэпиднадзора), органов внутренних дел, ФСБ, налоговой инспекции, налоговой полиции, научно-исследовательских учреждений соответствующих профилей, прокуратуры, судов и др.

Указанные рабочие группы, используя свои возможности и полномочия, привлекая научных работников, должны будут ежегодно разрабатывать для своего региона единую комплексную программу, направленную на предупреждение и устранение правонарушений законодательства о землепользовании, землевладении и охране земель.

По каждому мероприятию, предусмотренному данной программой, должны быть установлены конкретные сроки исполнения. На совместных совещаниях рабочих групп исполнители, специалисты и другие лица, ответственные за исполнение, должны периодически заслушиваться и отчитываться о ходе выполнения своих разделов программы. Возможно таким образом в регионах можно решать некоторые вопросы \* по контролю за реализацией земельной реформы.

Приведенные общие рекомендации по методическому обеспечению прокурорских проверок исполнения земельного законодательства не

- 164 являются всеобъемлющими. Каждая проверка имеет свою специфику и является индивидуальной. Однако, знание общих принципов(методик) проведения проверок, их правильная организация и необходимое информационное обеспечение, позволяют проверяющему прокурору найти достаточно точные ответы на все поставленные вопросы и правильно отреагировать на выявленные нарушения закона.

Кроме того, в процессе проведенного нами научного исследования были разработаны, разосланы по прокуратурам методические рекомендации по "надзору за исполнением земельного законодательства". Указанная методика была разработана на основе обобщенного анализа законодательных, нормативных, ведомственных и межведомственных актов, а также изученного и обобщенного опыта работы органов контролирующих земельные отношения и личного опыта работы автора в органах прокуратуры.

Данные методические рекомендации, по нашему мнению, должны значительно облегчить процедуру осуществления прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства. Указанная методика является частью диссертационного исследования и была использована в проведении прокурорской проверки по надзору за исполнением земельного законодательства в Госкомземе РФ, в мае 1998 года и в апреле 1999 года в ЗАТО г.Краснознаменска.

В диссертационном исследовании также был использован проведенный автором анализ состояния Федерального земельного законодательства и внесены отдельные предложения по совершенствованию как действующего законодательства, так и разрабатываемых законопроектов. Результаты проведенного анализа были также использованы в плановой работе отдела.

При выполнении работы по одной из тем, порученной отделу, в ходе разработки и составления аннотированного списка нормативно-правовых актов по экологическому законодательству, была использован составленный в процессе диссертационного исследования перечень систематизированных и обобщенных нормативно-правовых актов по аграрному(включая земельное) праву.

Кроме того, в диссертационном исследовании использовались материалы, полученные в процессе работы по плановым темам отдела. По результатам обобщения и анализа актов прокурорского реагирования составлена докладная записка для Генеральной прокуратуры Российской Федерации "О перспективах развития природоохранных прокуратур", в которую вошла информация о выявленных нарушениях земельного законодательства.

Проведено обобщение и изучение прокурорско-судебной практики по рассмотрению земельных споров в судах различной юрисдикции. Научная статья по материалам исследования была опубликована в журнале "Законность" ДО 4 за 1998 год), а также в сборнике статей "Правовые проблемы охраны окружающей среды" за 1998 год.

Проведены теоретические исследования по изучению предмета, пределов и задач прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства. Изучены особенности организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением указанного законодательства.

По нашему мнению дальнейшей, более глубокой разработки, требует ряд направлений, обозначенных в диссертации, но не исследованных из-за невозможности охвата всех составляющих проблемы и ограниченности пределов исследования. Так, следовало бы глубже изучить и разработать вопросы участия прокуратуры в нормотворчес-кой деятельности с целью совершенствованию как земельного законодательства, так и надзорной деятельности прокуратуры в этом направлении.

Имеется необходимость создания методики по координации деятельности между уполномоченными контролирующими органами (с участием органов прокуратуры) в области контроля за исполнением земельного законодательства.

Необходима разработка типовых оперативных планов совместных мероприятий между органами прокуратуры и контролирующими органами в сфере борьбы с правонарушениями земельного и природоохранного законодательства.

На основе элементов разработанной автором методики надзора за деятельностью специально уполномоченных контролирующих органов по устранению выявляемых нарушений земельного законодательства, имеется необходимость разработки отдельного методического пособия для практических прокурорских работников по организации надзора за указанной деятельностью.

## Список литературы диссертационного исследования кандидат юридических наук Червякова, Юлия Гайковна, 1999 год

1. Нормативно-правовые акты и официальные документы

2. Конституция Российской Федерации. М. "Приор". 1994. 4.2. Ст. 9. 36, 58, 72.

3. Земельный кодекс РСФСР. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 52. Ст. 5085.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть I. "Юридическая литература". М. 1995.

5. Закон Российской Федерации "О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" от 30.11.94. N 52-ФЗ. М. Юридическая литература. 1995. Ст. 13.

6. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. "ИНФРА.М НОРМА". М. 1997.

7. Кодекс законов о труде Российской Федерации. "ИНФРА. М-НОР-МА". М. 1997.

8. Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации "Российское право". М. 1992.

9. Уголовный кодекс Российской Федерации. Краснодар. "Советская Кубань". 1996. С. 100.

10. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Под ред. Ю. И. Скуратова, В.М. Лебедева. М. 1997.

11. Закон Российской Федерации "О крестьянском(фермерском) хозяйстве". Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 52. Ст. 5085.

12. Закон Российской Федерации "О плате за землю". С последующими изменениями и дополнениями//Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. 1991 N 44. Ст. 1424; 1992. N 10. Ст. 469; N 34. Ст. 1976; СЗРФ. 1994. N 16. Ст. 1860; 1995. N 35. Ст. 3503.

13. Закон Российской Федерации "О залоге". Ведомости Съезданародных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. N 23. Ст. 1239.

14. Закон РФ "О Центральном банке Российской Федерации(Банке России)". Собрание законодательства РФ. 1996г. N 1. Ст.З, ст.7. N 26. Ст. 3032.

15. Закон РФ "О банках и банковской деятельности". Собрание законодательства РФ. 1996г. N 6. Ст. 492.

16. Закон РФ "Об архитектурной деятельности в Российской Федерации" (в редакции от 17.11.95г. N 169 ФЗ). Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 47. Ст. 4473.

17. Закон РСФСР "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения". Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 26. Ст.2397.

18. Закон РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28.08.95г.(в редакции от 30.05.96г.). Собрание законодательства Российской Федерации N 23. 1996. Ст. 2811.

19. Коментарий к Федеральному закону "О прокуратуре Российской Федерации". "Норма". М. 1996.

20. Закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации". N 31-Ф3 от 10.02.99. Российская газета от 17.02.99.

21. Закон РФ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" от 15.04.1998г. N 66-ФЗ. Российская газета от 23 апреля 1998 года.

22. Закон РФ " 0 государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" от 16 июля 1998 года. Российская газета от 21 июля 1998 года.

23. Указ Президента Российской Федерации от 2 марта 1992 года N 213 "О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан". Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. N 11. Ст. 561.

24. Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992года

25. Указ Президента РФ от 7 декабря 1993 года N 2118. "О налогообложении продажи земельных участков и других операций с землей". Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. N 50. Ст. 4861.

26. Указ Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 года N 337. "О реализации конституционных прав граждан на землю". Собрание законодательства Российской Федерации. 1996г. N 11. Ст.1026.

27. Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 года. N 567. "Об утверждении Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью". Собрание законодательства РФ. 1996. N 17. Ст. 1958.

28. Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998года N 1142. "О структуре федеральных органов исполнительной власти". Российская газета от 23.09.98г.

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1996 года, N 1578 "О внесении изменений в положение о лицензировании проектно-изыскательских работ, связанных с использованием земель". Собрание законодательства. 1997. N 2. Ст. 245.

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 марта 1997 года, N 319 "О порядке нормативной цены земли". Собрание законодательства Российской Федерации. 1997г. N 13. Ст.1539.

31. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 мая 1996 года N 698-р. "О порядке оформления договоров передачи земельной доли в аренду". Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N19. Ст. 2315.

32. Постановление Правительства Российской Федерации N 491. "Положение о мониторинге земель в РФ". Собрание законодательства РФ. 1992. N 4. ст. 183.

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 1992года N 622. "Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра в РФ". Собрание законодательства РФ. 1992. N 9. Ст. 609.

34. Положение "О Государственном комитете Российской Федерации по охране окружающей среды", утвержденное Постановлением Правительства РФ 26.05.1997 года N 643. Собрание законодательства РФ. N 22. Ст. 2605.

35. Положение "О Министерстве здравоохранения Российской Федерации", утвержденное Постановлением правительства Российской Федерации от 3 июня 1997 года N 659. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 23. Ст. 2691.

36. Положение "О Комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству". Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993 г., N 6. Ст. 488.

37. Положение "О Государственном комитете санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации". Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993 г., N 47, Ст. 4527.

38. Положение "О государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. 1994г., N 8, Ст. 860.

39. Положение "О Министерстве здравоохранения Российской Федерации". Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. N23, от 9.06.97г., Ст. 269.

40. Положение "О Департаменте государственного санитарно-эпидемиологического надзора" Министерства здравоохранения Российской Федерации, утвержденное приказом Министра от 22.01.98. Собрание законодательства РФ. 1998. N 27. Ст. 3197.

41. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30.07.92г. N 33. "О порядке рассмотрения писем, жалоб, заявлений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации".

42. Указание Генерального прокурора Российской Федерации N 5/20 от 9 марта 1992 года " 0 порядке выполнения ходатайств об оказании правовой помощи". Справочное пособие "Вопросы расследования преступлений". "Спартак". М. 1996.

43. Указание Генерального прокурора РФ N5/20 от 9 марта 1992 года " 0 порядке выполнения ходатайств об оказании правовой помощи". Справочное пособие "Вопросы расследования преступлений". М. 1996. "Спартак". С. 155.

Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>