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

# Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства

**Год:**

2008

**Автор научной работы:**

Ашиткова, Татьяна Васильевна

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Москва

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.11

**Специальность:**

Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура

**Количество cтраниц:**

222

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Ашиткова, Татьяна Васильевна

Введение

1. Состояние и актуальные вопросы правового регулирования прокурорского надзора за исполнением земельного законодатель

1.1. Государственно-правовое регулирование земельных отношений в России.

1.2. Развитие правового регулирования земельных отношений в постсоветской России.

1.3. Характеристика правового регулирования современной земельной реформы.

2. Состояние организации и осуществление прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства

2.1. Состояние законности в сфере земельных отношений.

2.2. Особенности прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

3. Основные направления совершенствования организации прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства 3.1. Актуальные вопросы методики и тактики прокурорского надзора по выявлению, устранению и предупреждению нарушений земельного законодательства.

3.2. Совершенствование планирования и информационно-аналитической деятельности прокурора при осуществлении надзора за исполнением земельного законодательства.

3.3. Совершенствование применения мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения земельного законодательства.

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства"

Актуальность исследования. Земля - важнейшее природное богатство. Она является основой жизии и деятельности человека, общественного производства, условием существования человеческого общества. Определение правового статуса земли всегда являлось важнейшим вопросом государственной политики. От его решения зависят темпы и уровень экономического и социального развития, политическая стабильность общества, поэтому закономерно, что изменение земельных отношений стало одним из основных элементов процесса реформирования, происходящего в России в последние десятилетия.

Реализация двух из четырех приоритетных национальных проектов — «Развитие агропромышленного комплекса» и «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» непосредственно зависит от состояния законности в сфере земельных отношений. В то же время прокурорская статистика свидетельствует о неблагополучном состоянии законности при реализации национальных проектов. Так, в 2007 г. прокурорами выявлено 24,8 тыс. нарушений в сфере обеспечения граждан доступным и комфортным жильем и 10,6 тыс. -в сфере развития АПК, внесено соответственно 6,5 тыс. и 2,9 тыс. представлений.

Глобальные процессы национализации и приватизации земли, включение земли в экономический оборот, введение платности землепользования имели своим результатом не только позитивные результаты, но и негативные последствия. Неполнота и противоречивость правовой базы, недостатки государственного регулирования земельных отношений, которые выразились в частой реорганизации органов государственного земельного контроля, повлекли за собой многочисленные нарушения земельного законодательства, число которых имеет тенденцию к неуклонному росту. С 2002 г. количество выявленных прокурорами нарушений законодательства о землепользовании выросло в 4,7 раза и составило в 2007 г. более 143 тыс., в том числе за тот же период увеличилось число выявленных незаконных правовых актов до 32,2 тыс. (в 3,2'раза), принесенных протестов - до 33,4 тыс. (в 3,3 раза), в 7 раз больше направлено исков в суды (19,3 тыс.).

Повсеместно нарушается порядок предоставления земель, не проводятся необходимые конкурсы и аукционы по продаже земельных участков или права на заключение договора их аренды, нарушается порядок проведения торгов; не исполняется законодательство о- государственной регистрации прав на земельные участки; распространено невнесение платежей за землю; вводятся необоснованные льготы по земельному налогообложению; нарушается законодательство об охране и рациональном использовании земель; большие массивы земель, в том числе сельскохозяйственного назначения, не используются.

На совместном заседании коллегий Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации и Министерства сельского хозяйства Российской Федерации 14 июня 2007 г. отмечено неудовлетворительное состояние законности в сфере земельных, отношений, особо подчеркнуто негативное влияние неправомерных действий должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления, отмечена ненадлежащая реализация уполномоченными государственными контролирующими органами возложенных на них функций. Было констатировано, что по итогам прокурорских проверок в сфере земельных отношений в 2006 - 2007 гг. выявлено более 25 тыс. нарушений законодательства, в целях устранения которых внесено свыше 7 тыс. представлений, должностным лицам объявлено около 500 предостережений о недопустимости нарушений закона, принесено свыше 10 тыс. протестов на незаконные правовые акты, возбуждено 2,6 тыс. дел об административных правонарушениях.

На фоне неблагополучного состояния законности в сфере земельных отношений в практике прокурорского надзора ощущается потребность в выработке новых эффективных и действенных приемов и методов обнаружения и устранения нарушений земельного законодательства.

Названные факторы обусловили выбор темы и основных направлений исследования.

Изучение юридической литературы позволило сделать вывод о том, что ' до сих пор не нашел научного решения такой важный вопрос теории прокурорского надзора, как место прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в общей структуре прокурорского надзора, недостаточно четко обозначены задачи, не определен предмет надзора в рассматриваемой сфере отношений. Отсутствует современная методика выявления нарушений земельного законодательства.

Степень научной разработанности темы. Одной из причин настоящего исследования является недостаточная разработанность теоретических и практических аспектов темы. В диссертационных работах В.А. Алиева, М.В. Клепоносовой, Э.Б. Хатова, Ю.Г. Червяковой рассматривались лишь отдельные проблемы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства, в то же время прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства как целостное комплексное явление юридической науки в современных правовых условиях не был непосредственным предмег том исследования.

Объектом исследования являются правоотношения, возникающие при реализации полномочий прокурора в процессе осуществления надзора за исполнением земельного законодательства.

Предметом исследования являются нормы российского законодательства, регламентирующие надзорную деятельность прокуратуры в сфере земельных правоотношений; практика применения этих правовых норм, а также существующие теоретические разработки проблем прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

Цель исследования - разработка теоретических положений и практических рекомендаций по правовому регулированию и организации прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих исследовательских задач:

1) определение предмета прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства; конкретизация целей, задач, пределов и основных направлений надзора в рассматриваемой сфере отношений на современном этапе развития общества;

2) анализ, обобщение и систематизация недостатков актов прокурорского реагирования; разработка и внесение предложений по совершенствованию применения средств реагирования на выявленные нарушения;

3) на основе анализа практики прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства выявление его особенностей и определение роли в укреплении законности в сфере земельных отношений;

4) разработка научно обоснованных методики и тактики деятельности прокурора по выявлению, устранению и предупреждению нарушений при осуществлении надзора за исполнением земельного законодательства;

5) разработка предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность прокурора при осуществлении надзора за исполнением земельного законодательства.

Методологической основой исследования являются комплексный и системный подходы, обеспечивающие всесторонность проведенного анализа и сделанных выводов по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

В ходе исследования автором применялись общенаучные, частные и специальные методы познания: диалектический, исторический, индуктивный, дедуктивный, обобщения, описания, абстрагирования, сравнения, формально-логический, сравнительно-правовой, аналитический, статистический, экспертная оценка.

Теоретической основой диссертации являются труды ведущих ученых:

- в области прокурорского надзора: А.И. Алексеева, В.И. Баскова, С.И. Березовской, А.Д. Берензона, В.Г. Бессарабова, И.С. Викторова, Ю.Е. Винокурова, В.В. Гаврилова, В.К. Звирбуля, С.А. Емельянова, А.Х. Ка-зариной, В.В. Клочкова, В.Г. Мелкумова, В.П. Рябцева, А.Я. Сухарева, В.И. Шинда, В.Б. Ястребова и др.

- в области аграрного и земельного права: С.А. Боголюбова, Г.Е. Быст-рова, Г.А. Волкова, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, Ю.Г.Жарикова, И.А. Иконицкой, Н.И. Калинина, О.М. Козырь, Н.И. Комова, О.И. Крассова, Т.В. Петровой, Г.В. Чубукова и др.

Нормативную базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечены результатами:

- анализа материалов проверок исполнения земельного законодательства, проведенных Генеральной прокуратурой Российской Федерации совместно с НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 1998 - 2007 гг., в которых автор принял активное участие;

- проведенных диссертантом в 2003 - 2007 гг. обобщений докладных записок прокуроров около 50 субъектов Федерации;

- анализа более 500 актов прокурорского реагирования районного и городского звена. В процессе исследования проанализированы показатели прокурорской статистики по форме «Г1» за 2002 — 2007 гг., отчеты об осуществлении государственного земельного контроля Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости, статистические данные Федеральной службы государственной статистики.

Научная новизна исследования заключается в обосновании теоретических положений и в предложении комплекса практических мер, направленных на совершенствование прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

На основании анализа научных разработок и обобщения практики прокурорского надзора автором внесено новое концептуальное предложение об уточнении круга объектов, исполнение законов которыми входит в предмет прокурорского надзора; обозначены цели, задачи и пределы надзора с учетом специфики земельных отношений.

Разработана методика осуществления прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства органами государственной власти и местного самоуправления, органами, осуществляющими различные виды государственного контроля и надзора по поводу землепользования; оказывающими государственные услуги в сфере землепользования, а также органами управления и должностными лицами коммерческих и некоммерческих организаций, крестьянскими фермерскими хозяйствами.

Выявлены пробелы и коллизии в правовом регулировании земельных отношений, предложены пути решения поставленных правовых проблем.

Положения, выносимые на защиту:

1. Вывод о том, что прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства является особо значимым, актуальным и приоритетным направлением деятельности органов прокуратуры по укреплению законности и правопорядка в России, а также непременным условием успешной реализации приоритетных национальных проектов «Развитие агропромышленного комплекса» и «Доступное и комфортное жилье - гражданам России».

Такое утверждение основано на следующих базовых критериях:

- состояние законности в рассматриваемой сфере общественных отношений определяет экономическое благосостояние страны, политическую и социальную стабильность общества;

- нарушения земельного законодательства имеют широкую распространенность и устойчивую тенденцию к росту, представляют собой повышенную общественную опасность и затрагивают интересы личности и государства;

- нормы земельного законодательства отличаются императивностью и охранительным характером;

- общественные отношения, регулируемые нормами земельного законодательства, имеют очевидную перспективу развития и тесную, часто доминирующую, взаимосвязь с иными общественными отношениями в сфере экономики.

2. Вывод о том, что предметом прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства является:

- соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение органами федеральной исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами законов, действующих на территории Российской Федерации в сфере земельных отношений, а также таких подзаконных правовых актов, которые изданы высшими органами государственной власти страны на основании и во исполнение требований федеральных законов и содержат механизм их реализации; соответствие законам правовых актов, издаваемых вышеуказанными органами и должностными лицами.

3. Предложена классификация нарушений земельного законодательства, включающая: типичные нарушения, допускаемые органами перечисленными в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» при принятии правовых актов в сфере земельных отношений; типичные па-рушения, допускаемые органами государственной власти и органами местного самоуправления при управлении и распоряжении землями; типичные нарушения, допускаемые органами государственного контроля и надзора, иными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по оказанию услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции в сфере землепользования при реализации возложенных на них полномочий; типичные нарушения, допускаемые органами управления и должностными лицами коммерческих и некоммерческих организаций, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами при использовании земель.

4. Разработан комплекс теоретических основ и подходов к практическому решению вопросов методики проведения прокурорских проверок исполнения земельного законодательства, представляющий собой систему научных знаний и основывающихся на них рекомендаций о способах и приемах выявления нарушений земельного законодательства, их причин и способствующих им условий, контролю за действенностью актов прокурорского реагирования.

5. Обоснована необходимость создания самостоятельного полномочного федерального органа исполнительной власти, на который было бы возложено выполнение основных контрольных функций за исполнением земельного законодательства, требований охраны земель, а также координация деятельности других органов, осуществляющих государственный земельный контроль.

По мнению автора, наделение такими полномочиями Роснедвижимо-сти, соединившей в себе функции и контрольного и исполнительного органа (ведение государственного земельного кадастра и кадастра объектов недвижимости, проведение территориального землеустройства, инвентаризации объектов градостроительной деятельности, государственной кадастровой оценки земель, государственного мониторинга земель) снижает эффективность выполнения такой важной, самостоятельной, значимой функции, как осуществление государственного земельного контроля, что негативно отражается на результативности этого вида государственной деятельности и, в конечном итоге, приводит к ухудшению состояния и неэффективному использованию земель в нашей стране.

6. Внесены предложения пормативпо-правового характера:

6.1. авторский проект изменений редакции ст. 23, 24, 251 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», предусматривающий определенные формальные требования к актам прокурорского реагирования;

6.2. проект указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об усилении прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства», определяющий задачи и наиболее актуальные направления надзора в рассматриваемой сфере отношений, а также меры по повышению его эффективности;

6.3. изменения и дополнения в п.п. 9 и 10 Положения о государственном земельном контроле, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 689, где предлагается сформулировать полномочия государственных инспекторов по использованию и охране земель, не только как права, но и как обязанности.

Неопределенность формулировок в виде «имеют право», содержащихся в вышеуказанном нормативном акте, создает возможность для уклонения от исполнения предоставленных полномочий государственными инспекторами по использованию и охране земель, на что часто указывают прокуроры по результатам проводимых надзорных проверок.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования заключается в том, что сделанные в ходе его проведения выводы и предложения вносят определенный вклад в систему научных знаний в области земельного права и прокурорского надзора, обеспечивая целостное представление о прокурорском надзоре за исполнением земельного законодательства как самостоятельного направления деятельности органов прокуратуры в условиях современного этапа государственного строительства. Содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть использованы в целях совершенствования действующего законодательства, регулирующего прокурорский надзор и отдельные вопросы земельных отношений; в практической деятельности прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением земельного законодательства; в процессе обучения прокурорских работников в системе повышения квалификации кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации, студентов в высших юридических учебных заведениях.

Результаты исследования могут быть применимы для дальнейших научных разработок проблем прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства; подготовки научно-методических пособий для прокуроров.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения исследования были использованы при выступлениях с докладом о защите конституционных прав граждан на землю мерами прокурорского надзора на Международном семинаре «Роль российской прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина», лекциями по различным аспектам прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства перед коллективами прокурорских работников Тверской и Московской областных прокуратур, слушателями Института повышения квалификации руководящих кадров Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, на семинаре-совещании старших помощников прокуроров Центрального федерального округа по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления в Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

Отдельные выводы и положения диссертационной работы использовались в 2002 - 2007 гг. при подготовке информационно-аналитических документов Генерального прокурора Российской Федерации в сфере использования и оборота земель (информационные письма об усилении надзора за исполнением земельного законодательства, направленныепрокурорам субъектов Российской Федерации для использования в практической работе; представления в федеральные органы исполнительной власти; информации Президенту и Правительству Российской Федерации).

Структура диссертации определена целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 8 параграфов, заключения, списка использованной литературы и нормативных актов, приложений.

## Заключение диссертации по теме "Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура", Ашиткова, Татьяна Васильевна

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования автором сделаны следующие выводы, имеющие принципиальное значение для организации прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства и укрепления законности в рассматриваемой сфере:

1. Состояние законности при исполнении земельного законодательства следует расценивать, как неудовлетворительное, имеющее неблагоприятную тенденцию к росту правонарушений. В условиях перманентной на протяжении всех лет перестройки реорганизации (около 15 раз) органов государственного земельного контроля, низком уровне исполнительской дисциплины, выражающемся в формальном проведении проверок, нарушении порядка их осуществления, непринятии необходимых мер по устранению и пресечению правонарушений, прокурорский надзор видится наиболее действенной силой, обеспечивающей реальное выявление и устранение нарушений земельного законодательства.

2. Для совершенствования прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства, целенаправленного сосредоточения усилий на наиболее проблемных участках необходимы четкие определения предмета, объектов, пределов надзора, роли прокурорского надзора в укреплении законности в сфере земельных отношений.

Разработанный в диссертации комплекс теоретических основ и подходов к практическому решению вопросов методики проведения прокурорских проверок исполнения земельного законодательства, представляющий собой систему научных знаний и основывающихся на них рекомендаций о способах и приемах выявления нарушений земельного законодательства, их причин и способствующих им условий, призван способствовать повышению эффективности надзора за исполнением земельного законодательства.

3. Из проведенного анализа актов прокурорского реагирования, продемонстрировавшего широкую распространенность фактов применения мер прокурорского реагирования с низким уровнем качества, неполнотой атрибутов, автором сделан вывод о необходимости дополнительной законодательной регламентации содержания актов прокурорского реагирования, в связи с чем в целях повышения упорядоченности и единообразия применения актов реагирования, повышения их качества предложены соответствующие дополнения ст. 23,24, 251 Закона о прокуратуре.

Представляется необходимым в дальнейшем разработать специальную отдельную часть Закона о прокуратуре, в которой были бы сосредоточены все процессуальные аспекты ее деятельности.

4. Нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность прокуроров при проведении надзора за исполнением земельного законодательства, а также органов, осуществляющих государственный земельный контроль, имеет ряд существенных недостатков и пробелов для восполнения которых автором:

- обоснована необходимость создания самостоятельного полномочного федерального органа исполнительной власти, на который было бы возложено выполнение основных контрольных функций за исполнением земельного законодательства, требований охраны и использования земель, а также координация деятельности других органов, осуществляющих государственный земельный контроль;

- разработан проект указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об усилении прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства», определяющий задачи и наиболее актуальные направления надзора в рассматриваемой сфере отношений, а также меры по повышению его эффективности;

- предложены изменения и дополнения в п.п. 9 и 10 Положения о государственном земельном контроле, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 689, где предлагается сформулировать полномочия государственных инспекторов по использованию и охране земель, не только как права, но и как обязанности. Неопределенность формулировок в виде «имеют право», содержащихся в вышеуказанном нормативном акте, создает возможность для уклонения от исполнения предоставленных полномочий государственными инспекторами по ис пользованию и охране земель, на что часто указывают прокуроры по результатам проводимых надзорных проверок.

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