

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра гражданского права и процесса

**ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И
МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

**АВТОРЕФЕРАТ
ДИПЛОМНОЙ РАБОТЫ**

Студентки 6 курса 613 группы
специальности 40.05.04 – «Судебная и прокурорская деятельность»
юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского
Бушуевой Ольги Валерьевны

Научный руководитель
доктор юридических наук, профессор

Н.Н. Аверьянова

Заведующий кафедрой
к.ю.н., доцент

Е.Н. Тогузаева

Саратов, 2026

Введение

Актуальность темы исследования. Земля как природный объект и природный ресурс занимает уникальное положение в правовой системе Российской Федерации. Конституция Российской Федерации провозглашает землю основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, что предопределяет особый, публично-правовой характер регулирования земельных отношений. В условиях современной России, где происходит интенсивное вовлечение земельных участков в гражданский оборот, активно развивается рынок недвижимости, реализуются масштабные инфраструктурные проекты и программы жилищного строительства, вопросы обеспечения законности в сфере использования и охраны земель приобретают первостепенное значение. Эффективность использования земельного фонда напрямую влияет на экономическое развитие страны, продовольственную безопасность, экологическое благополучие и качество жизни граждан.

Вместе с тем, практика свидетельствует о наличии нарушений земельного законодательства. Они проявляются в нецелевом использовании земель, самовольном занятии участков, невыполнении обязанностей по рекультивации нарушенных земель, захламлении и деградации почв, коррупционных проявлениях при предоставлении и изъятии земельных участков, а также в принятии органами государственной власти и местного самоуправления нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству. Столь высокий уровень правонарушений создает реальную угрозу конституционным правам граждан, подрывает основы рационального природопользования и препятствует устойчивому социально-экономическому развитию территорий.

В системе правовых гарантий соблюдения земельного законодательства прокуратура занимает институционально обусловленное место. Реализуя возложенную на нее функцию надзора за исполнением законов от имени государства, прокуратура осуществляет выявление и

пресечение земельных правонарушений, обеспечивает восстановление нарушенных прав граждан, а также защищает публичные интересы, имеющие приоритетное значение в сфере использования и охраны земель.

Отличительной чертой прокурорского надзора в данной области выступает его надведомственный характер. Надзорная деятельность распространяется на органы публичной власти, хозяйствующих субъектов и должностных лиц вне зависимости от их ведомственной принадлежности. Такая правовая конструкция позволяет обеспечить верховенство закона и поддержание единого правового пространства в рамках сложного и многоаспектного массива земельных правоотношений.

Необходимо совершенствовать правовое регулирование и организационные механизмы деятельности прокуратуры в условиях обновления земельного законодательства, законодательства о государственном контроле (надзоре) и о прокуратуре.

Актуальность темы также обусловлена потребностью в глубоком анализе правоприменительной практики и выявлении проблемных аспектов реализации прокурорами своих надзорно-проверочных полномочий и применения актов прокурорского реагирования

Не менее важна оптимизация взаимодействия органов прокуратуры с иными органами исполнительной власти, осуществляющими государственный земельный контроль (надзор), для исключения дублирования функций и повышения эффективности совместной работы.

Особую значимость теме придает наличие специализированного звена — природоохранных прокуратур, чья роль в защите земель от негативного антропогенного воздействия и обеспечении экологической безопасности требует специального рассмотрения.

Цель настоящей работы заключается в выработке теоретико-правового механизма реализации прокурорского надзора за соблюдением земельного законодательства, выявлении проблем правового регулирования

и правоприменения, а также разработке предложений, направленных на повышение эффективности данного направления надзорной деятельности.

Достижение указанной цели предполагает решение **следующих задач:**

1. Раскрыть понятие, сущность и социально-правовое значение прокурорского надзора за соблюдением земельного законодательства.

2. Охарактеризовать предмет прокурорского надзора в сфере использования и охраны земель.

3. Показать роль и место природоохранной прокуратуры в надзоре за исполнением земельного законодательства.

4. Проанализировать систему надзорно-проверочных полномочий прокуроров при осуществлении надзора за исполнением земельного законодательства, охарактеризовать методику и тактику проведения проверок.

5. Исследовать виды актов прокурорского реагирования, применяемых по фактам выявленных нарушений земельного законодательства.

6. Рассмотреть формы и направления взаимодействия органов прокуратуры с органами исполнительной власти, осуществляющими государственный земельный контроль (надзор), выявить проблемы координации и предложить пути их решения.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления прокуратурой Российской Федерации надзора за соблюдением и исполнением земельного законодательства.

Предметом исследования выступает совокупность урегулированных общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления прокурорского надзора в сфере землепользования, судебная практика, а также научные результаты, полученные ранее другими исследователями в данной области.

Методологическую основу исследования составляет совокупность общенаучных и частнонаучных методов познания. В работе используются диалектический метод, позволяющий рассмотреть явления в их развитии и взаимосвязи; методы анализа и синтеза, индукции и дедукции; формально-юридический метод, применяемый при анализе правовых норм; системно-структурный метод для изучения организации органов прокуратуры; сравнительно-правовой метод, используемый для сопоставления различных правовых институтов и полномочий.

Теоретическая основа исследования. Проблематика прокурорского надзора традиционно находится в центре внимания ученых-процессуалистов и специалистов в области организации правоохранительной деятельности. Общетеоретические аспекты прокурорского надзора за исполнением законов разработаны в трудах таких ученых, как А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров, Н.Н. Карпов, В.Г. Бессарабов и др. Вопросы надзора в экологической и природоохранной сферах исследовались О.Л. Дубовик, П.Д. Жуковой, Т.В. Ашитковой и другими авторами. Однако, несмотря на наличие фундаментальных работ, многие аспекты, касающиеся именно специфики реализации прокурорского надзора за соблюдением земельного законодательства в современных условиях, включая разграничение компетенции территориальных и природоохранных прокуроров, эффективность применения конкретных актов реагирования, а также практику взаимодействия с контрольно-надзорными органами, остаются недостаточно изученными и требуют дальнейшего анализа.

Нормативную базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, Земельный кодекс РФ, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Кодекс РФ об административных правонарушениях, иные федеральные законы, регулирующие земельные и смежные отношения, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, а также приказы и указания Генерального прокурора РФ,

регламентирующие организацию надзора за исполнением законов в экологической и земельной сферах.

Эмпирическую основу составили акты прокурорского реагирования, судебные решения по земельным спорам, обзоры и статистика Генпрокуратуры, Росреестра, Россельхознадзора, а также материалы совместных проверок территориальных и природоохранных прокуроров.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

Основное содержание работы

В параграфе 1.1 «Понятие, сущность и значение прокурорского надзора за соблюдением земельного законодательства» Главы 1 «Теоретико-правовые основы прокурорского надзора за соблюдением земельного законодательства» раскрываются фундаментальные основы данного направления надзорной деятельности. Отмечается, что земля в Российской Федерации выступает в качестве особого объекта правового регулирования, что предопределено ее конституционно-правовым статусом как основы жизни и деятельности народов. В системе гарантий соблюдения земельного законодательства ключевая роль отводится органам прокуратуры, осуществляющим надзорную деятельность на основании Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Сущность прокурорского надзора в данной сфере раскрывается через его надведомственный характер, комплексное (межотраслевое) содержание и профилактическую направленность. Прокуратура не подменяет контролирующие органы, а выступает гарантом законности их деятельности и обеспечивает соблюдение всего массива правовых норм в земельной сфере. Значение прокурорского надзора проявляется в социальном, экономическом, экологическом и правовом аспектах, обеспечивая защиту конституционных прав граждан,

рациональное использование земель, охрану почв и верховенство федерального законодательства.

В параграфе 1.2 «Предмет прокурорского надзора в сфере использования и охраны земель» исследуется содержание и пределы прокурорского надзора применительно к земельным правоотношениям. Отмечается, что определение границ прокурорского надзора представляет собой фундаментальную проблему как в теоретическом осмыслении, так и в практической организации данной деятельности. Предмет надзора в рассматриваемой сфере включает в себя не только соблюдение и исполнение непосредственно земельного законодательства, но и всей совокупности нормативных правовых актов, образующих иерархическую систему от Конституции РФ до подзаконных актов федерального, регионального и муниципального уровней, а также общепризнанных принципов и норм международного права. В предмет надзора входит также проверка законности правовых актов, издаваемых органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и их должностными лицами. Рассматривается широкий круг объектов надзора, включая федеральные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, органы управления коммерческих и некоммерческих организаций. Отдельно анализируется дискуссионный вопрос о включении индивидуальных предпринимателей в перечень объектов прокурорского надзора и формулируется предложение о дополнении статей 1 и 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указанием на данную категорию субъектов.

В параграфе 1.3 «Роль природоохранной прокуратуры в процессе надзора за исполнением земельного законодательства» раскрывается место и значение специализированных природоохранных прокуратур в системе обеспечения законности в сфере землепользования. Подчеркивается, что их деятельность ориентирована на защиту земли именно как природного объекта и компонента окружающей среды, а основное внимание

сосредоточено на охране почв, рекультивации земель, предотвращении их загрязнения и деградации. Ключевым ведомственным актом, регулирующим правовую основу деятельности природоохранных прокуратур, выступает Приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84. Вместе с тем, правоприменительная практика свидетельствует о наличии проблемы разграничения компетенции между территориальными и природоохранными прокурорами, что приводит либо к дублированию функций, либо к перекладыванию ответственности. В целях устранения указанных коллизий предлагается не создание нового обособленного звена, а совершенствование механизмов координации, в частности, разработка Генеральной прокуратурой РФ дополнительных методических рекомендаций, четко определяющих предметную компетенцию каждого из звеньев.

В параграфе 2.1 «Надзорно-проверочные полномочия прокуроров за исполнением земельного законодательства» Главы 2 «Организационный механизм осуществления прокурорского надзора за соблюдением земельного законодательства» анализируется инструментальная основа прокурорской деятельности в земельной сфере. Содержание надзорно-проверочных полномочий раскрывается через их классификацию по функциональному признаку на три группы: полномочия по выявлению нарушений закона (доступ к информации и объектам), полномочия по организации и проведению проверки и полномочия по реагированию на выявленные нарушения. Рассматриваются основания, этапы проведения проверок, а также специфика сбора и анализа информации о нарушениях земельного законодательства. Особое внимание уделяется проблемам правоприменения, в частности, противоречивости гражданско-правовых механизмов изъятия неиспользуемых земельных участков и объектов незавершенного строительства. В этой связи предлагается внести изменения в статью 284 Гражданского кодекса РФ, исключив из нее указание на невключение в срок для использования земельного участка периода, необходимого для его освоения. Также отмечается проблема разграничения

проверочных полномочий прокурора и контролирующих органов, для решения которой предлагается разработать совместный приказ Генеральной прокуратуры РФ, Росреестра, Россельхознадзора и Росприроднадзора, утверждающий регламент межведомственного взаимодействия.

В параграфе 2.2 «Меры прокурорского реагирования на выявленные факты нарушения земельного законодательства» исследуется система правовых средств, применяемых прокурором при обнаружении нарушений земельного законодательства. Комплекс мер включает протест на противоречащий закону правовой акт, представление об устранении нарушений закона, предостережение о недопустимости нарушения закона, постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, мотивированное постановление о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании, обращение в суд общей юрисдикции и арбитражный суд, а также требование прокурора об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленного коррупциогенного фактора. На основе анализа судебной практики показано, что наиболее действенными и востребованными на практике остаются протест и представление, позволяющие оперативно реагировать на незаконные правовые акты и недостатки в деятельности органов публичной власти. Подчеркивается активное участие прокурора в судебной защите публичных интересов по делам о признании сделок с земельными участками недействительными и истребовании земель из чужого незаконного владения.

В параграфе 2.3 «Взаимодействие органов прокуратуры с органами исполнительной власти, осуществляющими государственный земельный контроль (надзор)» рассматриваются формы и принципы межведомственного взаимодействия прокуратуры с Росреестром, Россельхознадзором, Росприроднадзором и органами местного самоуправления. Отмечается, что сложившаяся модель взаимодействия строится на принципах разграничения компетенции, информационной

открытости и процессуальной самостоятельности. На современном этапе происходит переход к цифровым формам обмена данными, возрастает координирующая роль прокуратуры. Вместе с тем выявляется ряд проблем, включая недостаточную регламентацию механизмов взаимодействия и информационные барьеры. Для их преодоления предлагается законодательно закрепить право прокуратуры на постоянный удаленный доступ к государственным информационным системам, дополнив Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» статьей 6.1, а также дополнить Федеральный закон № 248-ФЗ положением о преюдициальном значении результатов совместных проверок прокуратуры и контролирующих органов.

Заключение

Проведённое исследование позволяет сделать несколько общих выводов, а также предложить направления для совершенствования правового регулирования и практики прокурорского надзора за соблюдением земельного законодательства.

Земля в правовой системе России занимает уникальное положение. Она выступает одновременно как основа жизни и деятельности народов, как важнейший природный ресурс и как объект недвижимости. Такая многомерность предъявляет особые требования к обеспечению законности в сфере её использования и охраны. Прокурорский надзор здесь выступает не просто одним из направлений надзорной деятельности, а системообразующим инструментом. Он позволяет обеспечивать верховенство федерального законодательства, защищать публичные интересы и права граждан, преодолевать ведомственную разобщённость контролирующих органов.

Теоретические основы прокурорского надзора в этой сфере базируются на конституционном статусе земли и надведомственном характере полномочий прокуратуры. Сущность надзора раскрывается через его

комплексное содержание, которое охватывает не только земельное, но и гражданское, градостроительное, экологическое, административное законодательство. Предмет надзора широк. Он включает соблюдение законов всеми поднадзорными субъектами, среди которых федеральные, региональные, муниципальные органы, а также юридические лица и индивидуальные предприниматели. Сюда же относится законность принимаемых ими правовых актов в земельной сфере.

Особую роль в системе надзора играют природоохранные прокуратуры. Их деятельность сфокусирована на экологической составляющей земельных правоотношений. Это охрана почв, рекультивация нарушенных земель, предотвращение их загрязнения и деградации. Организационный механизм реализации надзорных полномочий включает три взаимосвязанных элемента: надзорно-проверочные полномочия, акты прокурорского реагирования и взаимодействие с контролирующими органами.

Надзорно-проверочные полномочия прокурора, которые традиционно классифицируют по функциональному признаку (выявление, устранение, предупреждение нарушений), в целом обеспечивают необходимый инструментарий для проведения проверок в земельной сфере, хотя их реализация сопряжена с устойчивыми проблемами.

Система мер прокурорского реагирования (протест, представление, предостережение, постановления об административном правонарушении и о направлении материалов для уголовного преследования, обращения в суд) представляет собой комплексный правовой механизм. Наиболее действенными на практике остаются протест и представление, которые позволяют оперативно реагировать на незаконные правовые акты и недостатки в деятельности органов власти.

Взаимодействие прокуратуры с органами исполнительной власти, осуществляющими государственный земельный контроль (Росреестр, Россельхознадзор, Росприроднадзор), а также с органами местного

самоуправления строится на принципах разграничения компетенции, информационной открытости и процессуальной самостоятельности. На современном этапе усиливается переход к цифровым формам взаимодействия, возрастает координирующая роль прокуратуры, в том числе через механизмы согласования проверок.

В ходе исследования выявлены проблемы, снижающие эффективность прокурорского надзора в земельной сфере.

1. Прежде всего, это противоречия между законодательным регулированием и правоприменительными подходами. Например, Земельный кодекс РФ требует от заявителя-инвалида лишь документа об инвалидности, тогда как судебная практика настаивает на подтверждении нуждаемости в улучшении жилищных условий. Неоднозначно решается вопрос оборота земель в закрытых административно-территориальных образованиях, что создаёт неопределённость для уполномоченных органов и граждан.

2. Вторая группа проблем связана с несовершенством гражданско-правовых механизмов. Отсутствие в законодательстве чётких сроков освоения земель в целях строительства (ст. 284 ГК РФ) делает практически нереализуемыми процедуры принудительного прекращения прав на землю. Механизмы изъятия объектов незавершённого строительства (ст. 239.1 ГК РФ) применимы лишь к договорам аренды, заключённым после марта 2015 г. на аукционах, что исключает из сферы действия этого инструмента большинство проблемных участков.

3. Третья проблема – отсутствие чётких критериев в Приказе Генпрокуратуры № 84. Это приводит либо к дублированию функций, либо к перекладыванию ответственности, особенно при проверках, которые затрагивают одновременно вопросы законности сделок и экологические требования.

4. Четвёртая проблема – разграничение проверочных полномочий прокурора и контролирующих органов. На практике нередко возникает вопрос, где заканчиваются функции контролёра и начинаются полномочия

прокурора. В результате либо дублируются проверки, либо возникают пробелы в надзорной деятельности.

5. Наконец, информационная закрытость остаётся существенным препятствием. Доступ прокуратуры к государственным информационным системам (ЕГРН, ФИС ТП, данным дистанционного зондирования) осуществляется преимущественно в запросном порядке, что замедляет реагирование и не позволяет выявлять латентные нарушения.

Для преодоления этих проблем и повышения эффективности прокурорского надзора предлагается комплекс мер законодательного и организационного характера.

В сфере гражданского законодательства целесообразно внести изменения в статью 284 Гражданского кодекса РФ, исключив из неё указание на невключение в срок для использования земельного участка периода, необходимого для его освоения. Содержание термина «освоение земельного участка» действующим законодательством не раскрывается, что делает невозможным применение процедуры изъятия на практике. Предлагаемая корректировка позволит определить единый и исчисляемый срок, по истечении которого может быть инициировано изъятие неиспользуемого участка.

Что касается разграничения компетенции между территориальными и природоохранными прокурорами, то здесь необходимо издать Генеральной прокуратурой РФ дополнительные методические рекомендации либо внести изменения в Приказ № 84. В них следует чётко определить критерии отнесения предмета проверки к компетенции природоохранных прокуроров, закрепив их приоритет в вопросах порчи земель, загрязнения, невыполнения обязанностей по рекультивации (то есть там, где земля выступает как компонент окружающей среды). За территориальными прокурорами при этом остаются вопросы законности сделок, предоставления и изъятия участков, соответствия нормативных актов федеральному законодательству. Одновременно стоит создать механизм обязательного уведомления:

территориальный прокурор в течение трёх дней с момента обнаружения экологической составляющей земельного правонарушения направляет материалы в природоохранную прокуратуру, и наоборот.

Для оптимизации взаимодействия с контролирующими органами требуется разработать совместный приказ Генеральной прокуратуры РФ, Росреестра, Россельхознадзора и Росприроднадзора, которым утвердить регламент межведомственного взаимодействия при проведении проверок соблюдения земельного законодательства. В регламенте следует определить случаи, когда проверка проводится исключительно контролирующим органом с последующим уведомлением прокурора, а когда – по инициативе прокурора с обязательным привлечением специалистов контролирующих органов. Такой подход позволит разграничить компетенцию на организационном уровне и исключить дублирование.

Кроме того, необходимо законодательно закрепить право прокуратуры на постоянный удалённый доступ к государственным информационным системам, необходимым для осуществления надзорных функций. Предлагается дополнить Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» новой статьёй 6.1, которая предоставит прокурору и уполномоченным должностным лицам право на такой доступ, а на органы власти и организации, ведущие эти системы, возложит обязанность его предоставить в порядке, установленном Правительством РФ по согласованию с Генеральной прокуратурой РФ. Аналогичное право уже предоставлено Счётной палате РФ, что подтверждает обоснованность такого подхода.

Для устранения правовой неопределенности, возникающей по итогам совместных проверок, предлагается дополнить Федеральный закон № 248-ФЗ новой частью 12.2 статьи 66. В этой норме следует закрепить следующее положение: если контрольное (надзорное) мероприятие проводилось совместно с органами прокуратуры, то результаты такого мероприятия, в том

числе выявленные в акте нарушения, приобретают преюдициальное значение.

Изменения потребуются и в процессуальных кодексах – КАС РФ, АПК РФ, ГПК РФ и КоАП РФ. Это позволит избежать повторного доказывания одних и тех же обстоятельств в рамках разных процедур, сократить сроки принятия решений и сделать надзорную деятельность более эффективной.

Прокурорский надзор за соблюдением земельного законодательства нуждается в обновлении правовой базы и организационных форм. Необходимо устранить имеющиеся противоречия, разграничить компетенцию ведомств и наладить их взаимодействие, а также шире использовать современные информационные технологии.

Результатом станет повышение результативности надзора, укрепление законности в сфере использования и охраны земель, а значит – обеспечение защиты земли как основы жизни и деятельности народов России.