

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ НАУЧНО-
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ «ИНСТИТУТ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»**

На правах рукописи



Михлина Наталия Васильевна

**ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ
ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

Научная специальность: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-
правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Трунцевский Юрий Владимирович

Москва – 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические и правовые основы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений	22
§ 1. Теоретические и законодательные основы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений	22
§ 2. Цели, задачи и принципы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.....	60
§ 3. Понятия объекта и предмета деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.....	103
Глава 2. Организационные механизмы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.....	120
§ 1. Типичные нарушения публичных интересов в сфере земельных правоотношений и методика их выявления прокурором	120
§ 2. Особенности деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.....	155
§ 3. Актуальные вопросы совершенствования деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.....	183
Заключение.....	196
Список литературы.....	207
Приложение 1. Анкета для проведения опроса граждан.....	240
Приложение 2. Анкета для опроса прокуроров и иных работников прокуратуры	243
Приложение 3. Проект федерального закона.....	250
Приложение 4. Проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации.....	254

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. Прокуратура занимает особое место в системе публичной власти, будучи наделенной широким комплексом полномочий, используемых органами прокуратуры и прокурорами для непосредственного выполнения своих функций, в том числе в целях защиты охраняемых законом интересов общества и государства (публичных интересов) в сфере земельных правоотношений.

Как следует из Конституции Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, а также Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹ и Стратегии экологической безопасности Российской Федерации до 2025 года², в современных условиях земля рассматривается в контексте самых различных общественных отношений, выступая одним из главных и неотъемлемых компонентов природы, видом имущества, природным ресурсом стратегического значения и основой для жизнедеятельности населения, что обуславливает необходимость обеспечения всемерной охраны земель и связанных с ней публичных и иных законных интересов.

Несмотря на предпринимаемые государством правовые, организационные и иные меры, количество выявляемых нарушений в сфере землепользования и природопользования в целом продолжает оставаться достаточно высоким. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2022 г. по различным нарушениям в сфере землепользования прокурорами было направлено в суды 8816 исковых заявлений на сумму около 2 318 425 тыс. руб., при этом было удовлетворено 6808 заявлений на сумму свыше 21 197 тыс. руб. (в 2021 г. – 6883 исковых заявления на сумму более 227 839 тыс. руб., удовлетворено 5599 заявлений на сумму свыше 96 411 тыс.

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2021. № 1 (ч. II), ст. 5351.

² Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2017. № 17, ст. 2546.

руб.). То есть в 2022 г. суды удовлетворили 77,2 % исковых заявлений прокуроров в сфере землепользования, а в 2021 г. – 81,3 % таких заявлений, что указывает на необходимость совершенствования рассматриваемой исковой работы прокуратуры¹.

Среди возможных способов защиты и восстановления нарушенных прав в сфере земельных правоотношений, как показывает практика, наиболее эффективной является многофакторная деятельность прокурора, в том числе связанная с его обращением и отстаиванием позиции в судах. Для повышения эффективности данной деятельности прокурора необходимо сформировать и последовательно развивать соответствующую доктринальную основу. Между тем, на сегодняшний день защита прокурором интересов в сфере земельных правоотношений преимущественно исследуется через призму соответствующей надзорной деятельности органов прокуратуры, тогда как защита прокурором данных интересов в суде незаслуженно остаётся «в тени», несмотря на её системную связь с прокурорским надзором в указанной сфере. В связи с этим в публично-правовой доктрине имеется потребность в развитии научного знания об особенностях, актуальных проблемах и направлениях дальнейшего совершенствования деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений не только в досудебном, но и в судебном порядке.

Изложенные обстоятельства указывают на актуальность проведения научного исследования теоретико-прикладных, правовых и организационно-научных основ деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений в досудебном и судебном порядке.

¹ Статистическая отчетность по форме ОН : надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина за январь – декабрь 2022 г. (утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 21.02.2022 № 98 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета “Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” по форме ОН и Инструкции по его формированию»). Документ официально опубликован не был. Доступ из ЭПС «Система ГАРАНТ».

Степень научной разработанности избранной темы диссертационного исследования. Вопросы, связанные с правовыми и организационными основами деятельности прокурора, ранее были объектом монографических научных исследований. К их числу следует отнести, в частности, труды Т.В. Ашитковой, О.В. Бобровой, Н.Д. Бут, А.Ю. Винокурова, В.В. Долежана, Е.Р. Ергашева, О.В. Калугиной, М.Ю. Кагамлык, Н.Н. Карпова, Б.В. Коробейникова, Р.Б. Осокина, Т.Ю. Сафоновой, Н.В. Субановой, А.Ю. Усова, С.Г. Хусьяиновой, Ю.Г. Червяковой, М.М. Черепанова, А.А. Чертова, М.С. Шалумова, В.Ю. Шобухина и других ученых.

Изучению общих вопросов и отдельных проблем при осуществлении деятельности прокурора в судах посвящены диссертационные исследования И.В. Заболоцкой («Участие прокурора в современном российском гражданском процессе», 2000 г.), А.А. Титовой («Актуальные проблемы участия прокурора в современном гражданском судопроизводстве», 2001 г.), В.Р. Аликова («Развитие законодательства об участии прокурора в гражданском процессе России XVIII–XX веков», 2001 г.), Т.Н. Масловой («Проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве», 2002 г.), А.А. Ковалева («Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами в Российской Федерации», 2004 г.), О.А. Гуреевой («Организационные аспекты обеспечения участия прокурора в гражданском судопроизводстве», 2012 г.) и других авторов. Вопросы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства анализировались в диссертациях Т.В. Ашитковой, М.Н. Мирошниченко, А.А. Чертова. Изучению категории «публичный интерес» посвящены кандидатские диссертации О.Ю. Кравченко («Публичные и частные интересы в праве: политико-правовое исследование», 2004 г.), Ю.Е. Токаревой («Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе», 2015 г.), а также докторские диссертации Л.В. Тумановой («Защита публично-правовых интересов в гражданском судопроизводстве», 2002 г.), Т.И. Отческой («Правовые и методологические

проблемы организации участия прокурора в арбитражном суде в защиту экономических интересов Российского государства: по законодательству Российской Федерации, стран ближнего и дальнего зарубежья», 2003 г.).

Вместе с тем указанными авторами рассматривались вопросы законодательных и иных правовых основ осуществления прокурором функциональных обязанностей и полномочий преимущественно в гражданском и арбитражном процессах. Проблема защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений с акцентом на ее осуществление в досудебном и судебном порядке ранее не исследовалась. При этом теоретическим вопросам методики защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений, а также прикладным вопросам механизма осуществления проверочных мероприятий и формирования по их результатам соответствующей правовой позиции должного внимания не уделялось.

Поскольку избранная тема, включающая актуальные проблемы правового обеспечения и организации такого специфического направления деятельности прокурора, как защита прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений, до настоящего времени на диссертационном уровне не рассматривалась, соответствующие вопросы определения места прокуратуры в системе публичной власти, правового регулирования деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, публично-правового регулирования охраны окружающей среды, природопользования, земельных отношений и обеспечения экологической безопасности нуждаются во всестороннем комплексном исследовании.

Объектом исследования являются регулируемые нормами права общественные отношения, складывающиеся в процессе защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Предмет исследования образуют правовая регламентация защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений,

имеющиеся теоретические работы и практические материалы, отражающие особенности, тенденции и актуальные проблемы деятельности прокурора в указанной области.

Цель диссертационного исследования состоит в получении нового знания о правовых и организационных основах защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений с формированием на этой основе научно обоснованных выводов, предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование такой защиты.

Для достижения указанной цели решены следующие **задачи**:

- выделены и проанализированы особенности нормативно-правового регулирования защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений;

- определены и обоснованы цели, задачи и принципы указанной деятельности прокурора;

- раскрыты объекты и предмет защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений;

- выявлены и классифицированы типичные нарушения публичных интересов в сфере земельных правоотношений;

- сформирована методика комплексного осуществления прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства и защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений;

- определены особенности осуществления прокурором защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений в досудебном и судебном порядке;

- сформулированы предложения, направленные на совершенствование правовых и организационно-научных основ деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Методологическую основу диссертационного исследования составили всеобщий диалектический метод, общенаучные и частнонаучные методы познания, включая социологический и статистический, формально-

логический, лингвистический метод, системно-структурный, сравнительно-правовой, метод правового моделирования и другие.

Социологический и статистический методы использовались при проведении анкетирования респондентов, изучении дел, судебных решений и статистических сведений для формирования эмпирической базы исследования; формально-логический – при изучении правовых явлений, входящих в предмет исследования; лингвистический метод – при определении терминологии, характерной для публично-правовой науки; системно-структурный – при изучении явлений, являющихся предметом исследования, в их развитии и взаимосвязи; сравнительно-правовой – при раскрытии всего разнообразия правовых явлений в результате исследования зарубежного опыта; метод правового моделирования – при формировании дополнений и изменений действующего законодательства, регулирующего охрану окружающей среды, отношения природопользования, земельные отношения, а также деятельность прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Применение данных методов позволило провести целостное, комплексное и всестороннее научное исследование особенностей и проблемных вопросов осуществления прокурором защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений, а также обеспечить достоверность полученных выводов и обоснованность предложений по совершенствованию указанной деятельности.

Нормативную базу исследования образуют Конституция Российской Федерации, действующее федеральное законодательство, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, приказы Генерального прокурора Российской Федерации, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, связанные с деятельностью прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Теоретическую базу диссертационного исследования составили научные труды ученых в области теории права, административного права, гражданского права, арбитражного процессуального права, гражданского процессуального права, земельного права, конституционного права, прокурорского надзора, уголовно-процессуального права, экологического права. В ходе определения основных направлений диссертационного исследования и формирования его итоговых выводов, рекомендаций, предложений автор обращался к трудам ученых, внесших существенный вклад в развитие соответствующих отраслей научного знания, которые можно условно разделить на несколько основных групп:

– в области теории права и конституционного права: Г.М. Азнагуловой, С.С. Алексеева, Н.С. Бондаря, В.Б. Евдокимова, В.Д. Зорькина, Н.М. Колосова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, В.В. Лазарева, Е.Е. Никитиной, В.С. Нерсисянца, Д.А. Пашенцева, О.А. Степанова, Б.С. Эбзеева и других ученых;

– в области административного и земельного права: Г.А. Аксененка, А.П. Анисимова, С.А. Боголюбова, Е.А. Галиновской, Д.Б. Горохова, Г.Л. Земляковой, С.М. Зырянова, Н.М. Казанцева, Н.В. Кичигина, И.О. Красновой, О.И. Крассова, А.Ф. Ноздрачева, Т.С. Рагимова, А.В. Фиошина и др.

– в области прокурорского надзора: Т.В. Ашитковой, Т.А. Ашурбекова, А.Д. Берензона, В.Г. Бессарабова, Н.Д. Бут, Ю.Е. Винокурова, А.Ю. Винокурова, В.З. Гущина, О.С. Капинус, Н.Н. Карпова, А.Х. Казариной, О.А. Калугиной, М.В. Клепоносовой, Ф.М. Кобзарева, М.Г. Мелкумова, М.Н. Мирошниченко, А.Я. Мыщыкова, Р.Б. Осокина, А.В. Смирнова, А.Я. Сухарева, А.Г. Халуиулина, Ю.Г. Червяковой, А.А. Чертова, В.Б. Ястребова и др.;

– в области участия прокурора в гражданском, арбитражном и уголовном судопроизводстве: В.Н. Аргунова, П.И. Бардина, О.В. Бобровой, Е.А. Богославского, М.А. Бойкова, Н.В. Булановой, А.Д. Вилкут,

Б.В. Виленского, А.А. Власова, О.А. Гуреевой, А.Н. Жуйкова, Б.С. Коробейникова, А.Н. Кремневой, Н.М. Коршунова, Г.Л. Осокиной, О.В. Смирновой, М.К. Треушникова, А.Ю. Усова, М.С. Шакарян, М.С. Шалумова, А.Н. Яблокова и др.

Эмпирическая база диссертационного исследования включает проанализированные и обобщенные результаты практики Верховного Суда Российской Федерации, материалы 315 административных, арбитражных, гражданских и уголовных дел, рассмотренных судами г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, Ленинградской, Московской и Тверской областей в 2016–2022 годах, материалы 143 прокурорских проверок, проведенных органами прокуратуры тех же регионов. Изучение мнений 640 граждан и 472 экспертов из числа прокуроров, их заместителей, помощников и работников прокуратуры в Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Ингушетия, а также во Владимирской, Волгоградской, Воронежской, Ивановской, Калужской и Московской областях проводилось в форме анкетирования соответствующих респондентов.

Использованы результаты изучения 220 гражданских, 25 арбитражных, 15 уголовных дел, инициированных прокурором или рассмотренных с его участием за период с 2017 по 2022 год, статистические данные судов общей юрисдикции Российской Федерации и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за указанный период.

Проанализированы и обобщены статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства экологии и природопользования Российской Федерации, Федерального агентства по управлению государственным имуществом за период с 2017 по 2022 год.

В ходе выполнения диссертационного исследования использовался личный опыт работы в качестве начальника управления по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Московской области.

Научная новизна диссертации выражается в получении новых знаний, направленных на решение научных проблем правового и организационного обеспечения защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений, а также новых научных знаний об особенностях нормативно-правового регулирования данной деятельности, ее целях, задачах, принципах, объектах и предмете, а также о типичных нарушениях публичных интересов в сфере земельных правоотношений, методике комплексного осуществления прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства и защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений, об основных направлениях совершенствования защиты прокурором указанных интересов в различных видах судопроизводства.

Научная новизна авторского подхода к рассмотрению данной проблемы проявляется в том, что защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в работе исследована с учетом присущего ей системного единства надзорной деятельности прокурора с его участием в различных видах судопроизводства. При этом доказано, что именно прокурорский надзор позволяет не только выявить нарушение публичных интересов в сфере земельных правоотношений, но и обеспечить эффективную защиту последних.

На основе анализа правовой доктрины, действующего законодательства в данной области, имеющейся прокурорской и судебной практики, а также иных результатов эмпирических исследований, полученных автором лично, разработаны теоретические подходы, содержащие новые выводы, рекомендации и предложения по дальнейшему развитию и совершенствованию защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

На научную новизну диссертационного исследования указывают и следующие **положения, выносимые на защиту.**

1. Обосновано, что защита публичных интересов в сфере земельных правоотношений при ее осуществлении прокурором является более эффективной по сравнению с органами, отвечающими за отдельные направления контроля (надзора) в данной сфере, потому что включает не только прокурорский надзор, но и защиту указанных интересов в судебном порядке, а также координацию деятельности других контрольно-надзорных органов. При этом прокурорский надзор позволяет выявить нарушение публичных интересов в сфере земельных правоотношений и создать необходимые условия для последующей защиты указанных интересов в судебном порядке.

2. Доказана целесообразность нормативного уточнения принципа защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений с учетом приоритетной охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды. Этот принцип следует рассматривать в качестве исходного начала прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства, ориентирующего прокуроров и органы прокуратуры на восприятие земель, а также иных природных компонентов и связанных с ними общественных отношений через призму обеспечения экологической безопасности государства.

3. Обосновано наличие самостоятельного правового института («защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений»), специфика которого заключается в уникальности его объекта, присущих ему субъектах и в особенностях механизма правовой защиты. Объектом защиты являются публичные интересы в сфере земельных правоотношений, субъектами – прокурор и органы прокуратуры, а механизм правовой защиты включает в себя правовые нормы, устанавливающие статус данных субъектов, определяемый Конституцией Российской Федерации и федеральными законами и конкретизируемый в приказах Генерального прокурора Российской Федерации; процессуальные отношения, возникающие между участниками общественных отношений в процессе правовой защиты;

акты прокурорского реагирования при применении разноотраслевых норм, регулирующих и охраняющих общественные отношения, связанные с землей как имуществом и компонентом окружающей среды, а также при защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений в досудебном и судебном порядке.

4. Доказано, что необходимыми условиями повышения эффективности защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений являются расширение взаимодействия прокуроров и органов прокуратуры с другими контрольно-надзорными органами и учреждениями в этой сфере, совершенствование координации их деятельности в целях своевременного предупреждения и выявления нарушений земельного и иного законодательства, всестороннего и полного установления обстоятельств их совершения, минимизации причиненного экологического ущерба и восстановления нарушенных прав и законных интересов участников указанных правоотношений.

5. Определено, что защита в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений входит в объект прокурорской деятельности, под которым предлагается понимать самостоятельную область общественных отношений, связанных с соблюдением земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими, а также виды нарушений такого порядка, затрагивающих публичный интерес и влекущих юридическую ответственность, на которые в пределах своих функций и компетенции воздействуют органы прокуратуры посредством обращения в суд и участия в различных видах судопроизводства в целях охраны земли как природного ресурса и недвижимого имущества, восстановления нарушенных прав и интересов, возмещения вреда, причиненного публично-правовым образованиям, неограниченному кругу лиц.

Предмет данного направления деятельности прокурора составляют соблюдение норм Конституции Российской Федерации, земельного и иного

законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими, а также виды нарушений такого порядка.

6. Предложена авторская классификация типичных нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений в целях повышения эффективности и методического обеспечения деятельности прокуроров в указанной сфере, включающая следующие группы таких нарушений, в зависимости от:

– особенностей механизма осуществления нарушений, выявленных в результате прокурорских проверок: 1) неправомерные действия, сопряженные с оборотом земельных участков (нарушение установленного законодательством порядка предоставления земельного участка или выбытия земельного участка из собственности (владения) государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, учреждений; несоблюдение требований законодательства при предоставлении в собственность земельных участков, занятых строениями или сооружениями, принадлежащими физическим или юридическим лицам; несоблюдение запрета на приватизацию земельных участков, ограниченных в обороте, изъятых из оборота; самовольное занятие земельных участков, в том числе незаконное возведение на них зданий, сооружений, ограждений; необоснованный отказ в предоставлении земельных участков); 2) нарушения, связанные с регистрацией права собственности на земельные участки (нарушения требований законодательства при изменении вида разрешенного использования земельных участков определенных категорий; нарушения, допускаемые при постановке земельных участков на кадастровый учет, приводящие к наложению участков на земли лесного фонда или водные объекты; противоправные действия, приводящие к незаконному приобретению прав на земельные участки (изготовление и предоставление подложных архивных справок, правоустанавливающих документов, свидетельств о праве собственности, землеустроительных дел, подложных

выписок из похозяйственных книг администраций о правах на земельные участки, судебных решений)); 3) нарушения установленного законом порядка реализации правомочий собственников земельных участков (использование земельных участков, не соответствующих их назначению; нарушение установленных правил землепользования, в том числе природоохранных и санитарных требований);

– наличия и характера (содержания) последствий как юридически значимого признака правонарушения: 1) нарушения, не включающие последствия в качестве обязательного признака их состава (нарушение установленного законодательством порядка предоставления земельного участка или выбытия земельного участка из собственности (владения) государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, учреждений; несоблюдение требований законодательства при предоставлении в собственность земельных участков, занятых строениями или сооружениями, принадлежащими физическим или юридическим лицам; нарушения требований законодательства при изменении вида разрешенного использования земельных участков определенных категорий; несоблюдение запрета на приватизацию земельных участков, ограниченных в обороте, изъятых из оборота; необоснованный отказ в предоставлении земельных участков); 2) нарушения, причиняющие имущественный вред (противоправные действия, приводящие к незаконному приобретению прав на земельные участки (изготовление и предоставление подложных архивных справок, правоустанавливающих документов, свидетельств о праве собственности, землеустроительных дел, подложных выписок из похозяйственных книг администраций о правах на земельные участки, судебных решений; самовольное занятие земельных участков, в том числе незаконное возведение на них зданий, сооружений, ограждений)); 3) нарушения, причиняющие экологический вред или создающие угрозу причинения такого вреда (нарушения, допускаемые при постановке земельных участков на кадастровый учет, приводящие к наложению участков

на земли лесного фонда или водные объекты; использование земельных участков, не соответствующих их назначению; нарушение установленных правил землепользования, в том числе природоохранных и санитарных требований).

7. Разработана авторская методика комплексного осуществления прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства и защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений, представляющая собой научно обоснованную систему способов и приемов эффективной реализации полномочий прокурора в целях установления и проверки нарушений земельного, природоохранного и иного законодательства, регулирующего отношения собственности на землю, устанавливающего режим охраны земли как природного ресурса и недвижимого имущества, меры по устранению нарушений и защиты при этом публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Данная методика содержит комплекс методов и приемов, включающих мониторинг правоприменительной практики, публикаций в средствах массовой информации, размещаемых в открытом доступе публичных кадастровых карт, сведений о торгах, сделках с земельными участками; проведение проверочных мероприятий, в том числе посредством изучения публичных документов, содержащих информацию о расположении земельных участков по отношению к водным объектам, природоохранным территориям и т. п., истребования необходимых архивных и иных документов, ретроспективного анализа «юридической истории» земельных участков, опроса граждан и специалистов, в частности, подтверждающих достоверность документов либо оценивающих ущерб от загрязнения земель. Для устранения выявленных нарушений и защиты публичных интересов целесообразно преимущественно применять такие меры прокурорского реагирования, как представление или предостережение, а также меры, направленные на привлечение виновных лиц к юридической ответственности, возмещение ущерба за счет заявления и поддержания исковых требований в суде,

рекультивации или иных способов реабилитации земель, восстановления нарушенных прав путем предъявления виндикационных и негаторных исков; кроме того, большое значение имеет контроль прокурора за исполнением соответствующих судебных решений.

8. Обоснованы направления совершенствования нормативных правовых основ организации и порядка защиты прокурорами публичных интересов в сфере земельных правоотношений, дополнительных организационных процедур, включая особенности их участия в различных видах судопроизводства. В целях совершенствования нормативной регламентации компетенции прокурора по защите в суде публичных интересов, включая сферу земельных правоотношений, предлагаются следующие законодательные изменения:

– для обеспечения системности, согласованности и точности положений гражданского процессуального законодательства и законодательства, регулирующего деятельность прокурора, предлагается в пункте 4 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» слова «когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение» заменить словами «когда нарушены права, свободы, законные интересы значительного числа граждан или интересы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а равно когда нарушение приобрело особое общественное значение»;

– для обеспечения защиты прокурором всех публичных интересов в сфере земельных и природоохранных правоотношений, связанных с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности, предлагается часть 1 статьи 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации дополнить указанием на право прокурора обращаться в арбитражные суды для защиты публичных интересов в сфере земельного и природоохранного законодательства, связанных с

осуществлением предпринимательской или другой экономической деятельности.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его содержание, обобщенное в авторских предложениях и выводах, направлено на дальнейшее развитие доктринальных знаний о деятельности прокурора в целом, а также о таком ее направлении, как защита публичных интересов, в том числе в сфере земельных правоотношений.

В диссертации содержится ряд новых положений, имеющих значение для дальнейшего развития теории публичного права, в том числе систематизированы нормативные правовые основы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений и выделены ее особенности, характеризующие осуществление этой деятельности в досудебном и судебном порядке; раскрыты специфика и актуальные проблемы организации и правового регулирования указанной деятельности прокурора; доказано существование самостоятельного института в публично-правовой науке – «защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений»; сформулированы определения общего объекта этой деятельности и ее предмета; обоснован подход к формированию целостной и согласованной системы нормативных положений, направленной на повышение эффективности деятельности прокурора по защите в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений; классифицированы типичные виды нарушений таких публичных интересов, выявляемых прокурорами; разработаны основные подходы к совершенствованию национальной правовой системы в части регламентации и реализации нормативных положений, регулирующих организацию и непосредственное осуществление указанной деятельности прокурора; определены ключевые теоретические подходы к совершенствованию деятельности прокурора по вопросам выявления

противоправных посягательств на указанные публичные интересы и участия прокуроров в их судебной защите.

Результаты исследования также могут быть использованы и в других областях научного знания, включая административное право, арбитражный процесс, гражданский процесс, уголовный процесс, конституционный судебный процесс, земельное и природоохранное право.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что его выводы, рекомендации и иные положения могут быть использованы, во-первых, в законотворческом процессе при разработке законопроектов, направленных на совершенствование правовых основ деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений; во-вторых, при подготовке проектов приказов Генерального прокурора Российской Федерации по конкретизации правовых основ и регламентации организационных основ деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений; в-третьих, в практической деятельности прокуроров по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений; в-четвертых, при разработке учебных и методических материалов, используемых в рамках обучения и повышения квалификации прокуроров, деятельность которых связана с защитой в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений; в-пятых, в учебном процессе при преподавании дисциплин «Прокурорский надзор», «Гражданский процесс», «Арбитражный процесс», «Экологическое право», «Земельное право», а также специальных курсов по вопросам участия прокурора в различных видах судопроизводства.

Апробация результатов диссертационного исследования. Наиболее важные результаты диссертационного исследования докладывались на следующих конференциях и иных научно-практических мероприятиях: 1) Круглый стол Университета прокуратуры Российской Федерации «Проблемы реализации полномочий прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе» по теме: «Проблемы защиты прокурором в судебном

порядке публичных интересов в сфере земельных отношений и природоохранного законодательства» (Москва, 26 октября 2018 г.); 2) V Всероссийская научно-практическая конференция «Деятельность прокуратуры Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина, охраняемых интересов общества и государства» (Москва, 11 октября 2019 г.); 3) Научно-практическая конференция «Актуальные проблемы прокурорской деятельности» (Москва, 15 ноября 2019 г.); 4) VI Международная научно-практическая конференция (Колбасовские чтения) «Экологические и градостроительные парадигмы развития современного общества» (Москва, 25 февраля 2020 г.); 5) VII Всероссийская научно-практическая конференция «Прокуратура: история и современность – 300 лет прокуратуре России» (8 октября 2021 г.); 6) XXVII Международная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (Москва, 10–27 ноября 2020 г.); 7) II Всероссийская научно-практическая конференция «Гражданско-правовая культура России: прошлое и настоящее» (Москва, 8 декабря 2020 г.); 8) Научно-практическая конференция в Университете прокуратуры Российской Федерации «Актуальные проблемы прокурорской деятельности» (Москва, 28 октября 2021 г.); 9) Научно-практическая конференция в Университете прокуратуры Российской Федерации «Актуальные проблемы прокурорской деятельности: история и современность» (Москва, 18 ноября 2022 г.).

По теме диссертации опубликовано 10 работ, в том числе 7 статей в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Общий объем опубликованных работ составляет 3 п. л.

Полученные результаты проведенного исследования внедрены в учебный процесс факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета прокуратуры Российской Федерации и в практическую деятельность прокуратуры Московской области.

Структура диссертации, обусловленная поставленной целью и связанными с ней задачами исследования, включает в себя введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, список литературы и приложения.

Глава 1. Теоретические и правовые основы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений

§1. Теоретические и законодательные основы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений

Согласно ст. 9 Конституции Российской Федерации¹ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. При этом земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Принимая во внимание значение земли, отраженное в ст. 9 Конституции Российской Федерации, конституционно-правовые аспекты регулирования земельных отношений были предметом исследования в работах ряда ученых, в частности, указывавших на необходимость защиты публичных интересов в данной сфере различными средствами, включая правовые ресурсы, которыми располагают органы прокуратуры².

В соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации³ (далее – ЗК РФ), регламентирующей основные принципы земельного законодательства, земля представлена в следующих значениях:

- 1) как подлежащий в установленном порядке охране природный объект;

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (ред. от 14.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020 (дата обращения: 05.09.2023).

² См.: Мелихов А.И. Право частной собственности на земельные участки: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2007. 29 с.; Анисимов А.П., Мелихов А.И. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки: монография. Волгоград, типография ООО «Мастер», 2009. 216 с.; Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства: монография. М.: Новый индекс, 2012. 192 с.; Шириновская А.С. Право на землю в Российской Федерации (конституционно-правовые основы): монография. М.: Юрлитинформ, 2014. 184 с.; Аверьянова Н.Н. Конституционно-правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации: монография / под ред. Г.Н. Комковой. М.: Юстицинформ, 2017. 264 с.

³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 28.05.2022) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147.

2) как представляющий основу осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории России природный ресурс;

3) как недвижимое имущество, в отношении которого и в связи, с которым осуществляются права собственности и иные прав.

Также в п. 1 ст. 1 ЗК РФ установлен принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и земельного законодательства, регулирующего земельные отношения, тогда как относительно приватизации земли действует принцип государственного регулирования. По поводу выделения указанных значений земли и распределения связанных с ними вопросов регулирования по соответствующим отраслям права ученые отмечают компромиссный характер подхода российского законодателя, попытавшегося найти баланс между природоохранными и экономическими интересами, касающимися земли¹.

С учетом указанных положений Конституции Российской Федерации и ЗК РФ очевидно, что земля может выступать элементом самых различных правоотношений, с ней могут быть связаны права и интересы как отдельных физических или юридических лиц, так и широкого, неопределенного круга лиц, а равно государства, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления². Защита соответствующих прав и интересов может осуществляться всеми предусмотренными законом способами, включая судебный порядок, в рамках которого значительная роль отводится органам

¹ Боголюбов С.А., Бутовецкий А.И., Ковалева Е.Л., Минина Е.Л., Устюкова В.В. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Проспект, 2016. С. 5–7.

² Харьков В.Н. Правовые проблемы обеспечения реализации государственной политики в сфере использования и охраны земель в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7. С. 3–7; Фиошин А.В. О легальной дефиниции земельного участка // Теория права и межгосударственных отношений. 2018. № 2 (8). С. 123–127; Фиошин А.В. Земельный участок: недвижимая вещь vs объект природы // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2021. № 2 (28). С. 51–54; Фиошин А.В. К вопросу о земельном участке как недвижимой вещи и природном ресурсе // Университетские правовые диалоги «Право и экология»: материалы Международной научно-практической конференции, Челябинск, 25–26 марта 2021 года. Челябинск: Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), 2021. С. 110–115.

прокуратуры, прежде всего, когда речь идет о защите публичных интересов¹. Законодателем до настоящего времени не определено понятие публичного интереса в земельных правоотношениях, тогда как любой из этапов владения, пользования или распоряжения землей непосредственно сопряжен со взаимодействием с государственными органами². Это и предоставление земельного участка или его начальное приобретение у государства, получение разрешительной документации на его освоение, присоединение его к объектам инфраструктуры, определение вида разрешенного использования и регистрация в ЕГРН, а также любой аспект из его использования, что, безусловно, определяет большинство институтов земельного права с точки зрения публичности.

Ввиду отсутствия законодательно закрепленного понятия публичного интереса его наличие является в том числе предметом доказывания в каждом конкретном деле. По мнению В.Ф. Яковлева, публичный интерес – это не столько интересы государства, сколько совокупные интересы его граждан, тогда как государство должно выступать в лице выразителя публичных интересов, представляя интересы общества в целом³. Ю.А. Тихомиров определяет публичный интерес как обеспеченный правом и признанный государством интерес социальной общности, удовлетворение которого

¹ Землякова Г.Л. и др. Правовое обеспечение публичного интереса при регулировании земельных отношений // Государство и право. 2011. № 9. С. 45–56; Харьков В.Н. Правовое обеспечение рационального использования земель: теория и практика правового регулирования // Государство и право. 2012. № 5. С. 46–55.

² Усов А.Ю. Взаимодействие с неподнадзорными государственными органами как функция Прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 3 (41). С. 119–123; Усов А. Ю. Взаимодействие Прокуратуры Российской Федерации с государственными органами, в отношении которых не осуществляется прокурорский надзор : монография. Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) ФГКОУ ВО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», 2017. 127 с.; Усов А. Ю. Перспективы развития взаимодействия Прокуратуры Российской Федерации с государственными органами, в отношении которых не осуществляется прокурорский надзор // Евразийский юридический журнал. 2018. № 8 (123). С. 332–334.

³ Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М.: Акад. соц. наук. Фонд содействия развитию соц. и полит. наук, 2000. С. 167.

является гарантией и условием ее развития и существования¹. Сложно согласиться с позицией И.Г. Смирновой, которая сужает это понятие, определяя публичные интересы лишь как совокупность социально значимых частных интересов, которые не противоречат государственным². Рассуждая о вопросах публичного интереса, Э.С. Каминский достаточно емко сформулировал это понятие как урегулированные нормами права и признаваемые государством социальные потребности, направленные на достижение общественных благ, удовлетворение которых обеспечивает целостность, устойчивость и поступательное развитие общества³. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что защита интересов публично-правовых образований является проявлением публичного интереса, потому что они в любом случае выступают выразителями интересов всего народа⁴. Заслуживает внимание данное И.В. Филимоновой и Х.В. Муслимовой понятие публичного интереса, рассматриваемого ими в разрезе рассуждений о роли прокурора в защите публично-правовых интересов: взаимообусловленный, не подлежащий ограничению неперсонифицированный интерес общества и государства, признаваемый государством и охраняемый правом, представляющий собой конституционно

¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. М.: БЕК, 1995. С. 55.

² Смирнова И.Г. Интерес – понятие уголовно-процессуальное // Государство и право. 2008. № 8. С. 17.

³ Каминский Э.С. К вопросу о публичном интересе в уголовном процессе // Российский судья. 2021. № 1. С. 26–30.

⁴ См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20.07.2011 № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 ст. 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации" и статьи 116 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2007 год" в связи с запросом Высшего Арбитражного суда Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117900 (дата обращения: 19.07.2021).

значимую ценность, без которого немислимо существование общества и государства¹.

Под публичными интересами в настоящей работе понимается совокупность прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений, равно как и отдельные права и интересы данной группы, нарушенные в конкретном случае и требующие участия прокурора в суде для обеспечения их защиты. То есть используемые нами понятия «публичный интерес» и «публичные интересы» имеют собирательный характер и вбирают в себя указанные права и интересы публичных образований и неопределенного круга лиц, причем они ограничены конкретной сферой общественных отношений, связанных с земельным законодательством, то есть реализуемых в сфере земельных правоотношений.

Для того чтобы раскрыть содержание этой деятельности прокурора и предложить направления ее совершенствования, необходимо подробно рассмотреть имеющиеся правовые и организационные основы ее осуществления. В настоящем параграфе диссертации мы остановимся на соответствующих нормативно-правовых основах деятельности прокурора Российской Федерации по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Поскольку понятие земельных правоотношений является одним из ключевых для целей настоящего диссертационного исследования, рассмотрим теоретические позиции исследователей, характеризующие сущность и значимость соответствующего явления.

Так, И.О. Краснова определяет земельные правоотношения как урегулированные отраслью земельного права общественные отношения,

¹ Филимонова И.В., Цутиева Х.М. Роль прокурора в защите публично-правовых интересов // Электронный научно-практический журнал «Гуманитарные научные исследования». URL: <https://human.snauka.ru/2018/01/24711> (дата обращения: 12.08.2022).

участники которых выступают потенциальными либо фактическими носителями субъективных прав и обязанностей¹. О.И. Крассов, приводя сходное определение, отмечает, что возникновение, осуществление, изменение и прекращение данных общественных отношений происходит согласно требованиям и по основаниям, регламентированным в нормах земельного права².

Г.А. Аксененок, исследовавший соответствующее понятие в советское время, в качестве особенности и главной характеристики земельных отношений отмечал, что в них во всех случаях участвует государство³. Это утверждение является справедливым и в настоящее время, поскольку оно касается всех земельных правоотношений, в том числе имущественного характера. Таким образом, применительно к субъектному составу земельных правоотношений, вне зависимости от их содержания, необходимо учитывать, что в качестве их неотъемлемых участников, на которых возложены соответствующие обязанности, выступают Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

С.А. Чаркин полагает, что ядром в структуре земельных правоотношений являются общественные отношения в области использования, управления и охраны земель, субъекты которых наделены соответствующими субъективными правами и юридическими обязанностями. Реализация таких прав и обязанностей обеспечивается возможностью государства применить меры принуждения, при этом земельные правоотношения могут также вытекать из судебного прецедента и правового обычая⁴.

¹ Краснова И.О. Земельные правоотношения // *Аграрное право*. 2005. № 10. С. 21.

² Крассов О.И. *Земельное право: учебник*. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2016. С. 100–101.

³ Аксененок Г.А. *Земельные правоотношения в СССР*. М.: Госюриздат, 1958. С. 7, 23.

⁴ Чаркин С.А. Понятие земельных правоотношений и тенденции их доктринального исследования в отечественной юридической науке // *Аграрное и земельное право*. 2011. № 10. С. 42–48.

С точки зрения Е.А. Галиновской, земельные правоотношения представляют собой урегулированные нормами права общественные отношения по поводу использования земли, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся вследствие урегулирования складывающихся в обществе интересов, являющихся значимыми и защищаемыми правом относительно использования земли с целью обеспечения главных потребностей жизни социума¹. В данном определении есть важное уточнение относительно цели функционирования соответствующих правоотношений, что является обоснованным, поскольку, как указывает Л.П. Фомина, юридический институт не может существовать вне цели, для достижения которой он создан, за рамками индивидуальной либо социальной заинтересованности в ее достижении².

Применительно к земельным правоотношениям соответствующая цель обозначена в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 23.04.2004 № 8-П, в котором указано, что из конституционной характеристики земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на определенной территории в Российской Федерации, вытекает и основанное на Конституции Российской Федерации требование рационального, эффективного использования и охраны земли, являющейся важнейшим компонентом природы, естественной среды обитания человека, а также естественным ресурсом, используемым как средство производства в сельском и лесном хозяйстве³.

В связи с изложенным согласимся с мнением В.Н. Харькова, считающего, что под земельными правоотношениями необходимо понимать

¹ Галиновская Е.А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений: монография. М.: Инфра-М, 2009. С. 12, 21.

² Фомина Л.П. Тенденции развития земельного законодательства Российской Федерации в условиях глобализации // Аграрное и земельное право. 2008. № 11. С. 9–11.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2004. № 18, ст. 1833.

урегулированные в целях обеспечения рационального использования и действенной охраны земель нормами земельного права общественные отношения, участники которых выступают носителями субъективных прав и юридических обязанностей, гарантированных государством¹. Е.С. Карпова отмечает, что определение земельных правоотношений способствует рассмотрению земли как важнейшего природного объекта (ресурса), рациональное использование которого позволяет достичь более широкой цели – реализации норм земельного права². Сходная позиция обосновывается и другими учеными³.

В целом разделяя приведенные теоретические воззрения уважаемых авторов, не претендуя на истину в последней инстанции, следует предложить свое определение земельных правоотношений, основанное на научных знаниях указанных и других ученых в сфере земельного права, в том числе Университета прокуратуры Российской Федерации, знаниях, выработанных в результате прокурорской деятельности и судебной практики, личного опыта автора исследования в вопросах правоприменения при регулировании земельных отношений, в том числе с участием в качестве процессуального истца – прокурора в суде.

Представляется, земельные правоотношения – это установленные на основе конституционных положений земельного и связанных с ним гражданского, лесного, водного, градостроительного, природоохранного законодательств отношения между правообладателями, собственниками,

¹ Харьков В.Н. К вопросу о понятии земельных правоотношений // Известия Тульского государственного университета. 2012. № 1. Ч. 2. С. 308.

² Карпова Е.С. Земельные правоотношения и их правовая охрана: актуальные проблемы и тенденции развития законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2014. № 2 (17). С. 175.

³ Деятельность прокурора по обеспечению законности в сфере земельных отношений: монография / О.В. Боброва, Т.В. Ашиткова, Н.Д. Бут, М.Ю. Кагамлык, С.Г. Хусяйнова. М.: Университет прокуратуры Российской Федерации, 2019. С. 12; Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / Р. Б. Осокин, Е. Ю. Гаевская, А. Х. Селезнева [и др.]. М. : Справочно-правовая система «Гарант», 2018. 273 с. и др.

арендаторами, обладателями частных и публичных сервитутов и другими землепользователями, Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, неопределенным кругом лиц по вопросам возникновения, изменения, прекращения прав и обязанностей по использованию и охране земли в Российской Федерации.

Как представляется, указанное выше понимание сущности земельных правоотношений должно регулироваться с учетом обязательного соблюдения принципа рационального использования и охраны земли как важнейшего компонента природы, что составляет основное содержание публичных интересов в данной области.

Таким образом, можно утверждать, что необходимость обеспечения не только эффективного, но еще и рационального использования земель, а также их охраны в целом способствует рассмотрению земельных отношений не только в рамках экономических (имущественных) отношений, главным объектом которых является земельный участок, но и в рамках отношений природоохранного характера в контексте понимания земли как природного объекта и природного ресурса, находящегося в системе существующих экологических связей в окружающей природной среде. Рациональное использование и охрана земли как одно из важнейших направлений рационального пользования природными ресурсами в целом выступает в качестве принципа и метода охраны окружающей среды, что составляет квинтэссенцию целей и задач норм экологического и земельного права¹.

Земельные правоотношения можно классифицировать с учетом основных институтов земельного права. Использование данного критерия позволяет подразделить земельные правоотношения на правоотношения собственности на землю, правоотношения землепользования, правоотношения государственного управления землями, правоотношения в области охраны земель и правоотношения, связанные с юридической

¹ Боголюбов С.А. Институты экологического права: монография. М.: Эксмо, 2010. С. 67–79.

ответственностью за нарушения земельного законодательства. В зависимости от вида земельных правоотношений формируются и реализуются соответствующие права и обязанности их участников (субъектов земельных правоотношений), предусмотренные нормами земельного права и составляющие содержание земельных правоотношений¹. При этом публичные интересы могут нарушаться при осуществлении различных земельных правоотношений и нуждаться во вмешательстве органов прокуратуры, в том числе посредством осуществления ими деятельности по защите таких интересов в судебном порядке.

Важно отметить, что в связи с введением в действие Гражданского кодекса Российской Федерации² (далее – ГК РФ) земельные участки стали предметом гражданско-правового регулирования, при этом правовой механизм их использования приведен в ЗК РФ. Подобная регламентация стала причиной пограничного регулирования двух отраслей права в этой части. И если проблемам защиты вещных прав отводится значительная роль как в науке, так и в пленумах Верховного Суда Российской Федерации, то защите земельных прав отведено незначительное место.

В соответствии с ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации полномочия, организация и порядок осуществления деятельности прокурора Российской Федерации определяются федеральным законом.

В качестве источника, сочетающего положения, регламентирующие полномочия, организацию и порядок осуществления деятельности органов прокуратуры, прежде всего следует рассматривать Федеральный закон от

¹ Краснова И.О. Указ. соч. С. 21–22.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2023. № 31 (Часть III), ст. 5765; Федеральный закон от 30.11.1994 № 52-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3302.

17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ (далее – Закон о прокуратуре).

Как следует из п. 1 ст. 1 данного Закона, прокуратура Российской Федерации представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Более того, на практике из надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов вытекают и другие направления деятельности прокурора, в том числе участие в судопроизводстве для защиты прав и законных интересов неопределенного круга лиц, охраняемых законом интересов государства.

Отметим, что в научной среде распространено мнение, согласно которому надзор и контроль рассматриваются как практически полностью идентичные виды деятельности. Например, как пишет Е.А. Богославский, контроль и надзор образуют одну форму реализации правовой политики, для повышения эффективности которой, в частности, необходимо обеспечить социально-целевое единство и независимость контрольной и надзорной деятельности с оптимальным распределением контрольных (надзорных) полномочий и обеспечением их правовой определенности, сформировать действенный механизм координации контроля и надзора, гарантировать презумпцию добросовестности подконтрольных субъектов и повысить ответственность контролирующих органов; активизировать функционирование института общественного содействия контролю и надзору².

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 01.07.2021) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472.

² Богославский Е.А. Контроль и надзор как форма реализации правовой политики: монография. М.: НИИ ИЭП, 2015. С. 8; Богославский Е.А. Контроль и надзор как организационная форма реализации правовой политики // Право и практика. 2013. № 1. С. 35–38.

Вместе с тем полагаем, что надзор не следует полностью отождествлять с контролем, тем более если речь идет о прокурорском надзоре, включая такое его направление, как надзор за исполнением земельного законодательства.

Специфичность прокурорского надзора состоит не только в субъектах его осуществления (органы и должностные лица прокуратуры), но и в полномочиях последних, а также в направлениях, объектах и содержании данной деятельности.

Как справедливо отмечает Р.Б. Осокин, функция надзора прокуратуры за исполнением законов со стороны всех федеральных органов исполнительной власти, законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, коммерческих и иных организаций обладает особой значимостью, так как ее реализация призвана обеспечить полное соответствие содержания издаваемых данными органами актов законам, а также поспособствовать упорядочению их правоприменительной деятельности. Согласно действующему законодательству органами прокуратуры осуществляется надзор за соблюдением поднадзорными органами и их должностными лицами прав и свобод человека и гражданина, в рамках которого прокурор может действовать в интересах неопределенного круга лиц, а равно лиц, относящихся к слабо защищенным слоям населения¹.

Прокурорский надзор направлен на защиту не только прав и свобод отдельных граждан, но и прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц, то есть публичных интересов. При этом среди широкого круга прав и публичных интересов можно выделить те из них, что касаются земли во всех ее значениях, придаваемых ей Конституцией Российской Федерации, земельным и иным законодательством.

¹ Осокин Р.Б. К вопросу об организации деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации (основные функции, принципы) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 201.

Специфика деятельности прокурора в области защиты публичных интересов заключается в том, что, во-первых, он является должностным лицом государственного органа, который правомочен самостоятельно выявлять и реагировать на факты нарушения закона, в том числе на нарушения различных прав и свобод личности; во-вторых, в полномочия прокуратуры входит инициирование административного или уголовного преследования по выявленным ею правонарушениям; в-третьих, в определенных законом случаях прокуратура вправе и обязана предъявлять иск в защиту частных и публичных интересов; в-четвертых, органы прокуратуры являются полноправным участником различных видов судопроизводства, включая производство по административным, гражданским и уголовным делам; в-пятых, прокуратура принимает активное участие в правотворчестве: помимо принимаемых ею ведомственных правовых актов, в том числе совместно с другими министерствами и службами, она является участником деятельности по разработке законопроектов, касающихся сфер ее деятельности; в-шестых, прокуратура участвует в формировании постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, то есть судебной практики, а также выражает свою позицию относительно вопросов, рассматриваемых Конституционным Судом Российской Федерации.

Отметим, что выше нами перечислены лишь основные направления деятельности прокурора в исследуемой области, тогда как при более детальном анализе законодательства и правоприменительной практики этот перечень может быть продолжен и детализирован, к чему мы еще обратимся в настоящей диссертации. Также обратим внимание на то, что во всех случаях прокуратура выступает в качестве особого государственно-правового института, действующего в рамках присущей именно ему компетенции, определенной Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

В ст. 3 Закона о прокуратуре, регламентирующей правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации, указывается, что

полномочия и функции прокуратуры, ее организация и порядок деятельности определяются Конституцией Российской Федерации, данным и другими федеральными законами, при этом деятельность прокуратуры также основывается на международных договорах России. Однако при этом, как обоснованно отмечает А.И. Гальченко, ни в Конституции Российской Федерации, ни в Законе о прокуратуре не раскрывается содержание и объем понятия соответствующих функций, то есть, что особенно важно, отсутствует законодательно определенный исчерпывающий перечень последних¹. В связи с этим считаем, что важным направлением совершенствования законодательства о прокуратуре является обеспечение полной регламентации ее функций, чему в немалой степени могут способствовать научные исследования в данной области.

В связи с последним тезисом обратим внимание на то, что в доктринальных работах весьма подробно рассматриваются отдельно взятые функции органов прокуратуры, при этом учитывается, что все выделяемые основные направления их деятельности образуют единую систему, позволяющую эффективно решать поставленные перед прокуратурой задачи. Так, В.В. Росинский пишет о защите прав и свобод человека и гражданина как об одной из самостоятельных функций прокуратуры, наряду с которой выделяются функции надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и законов, функция поддержания государственного обвинения в судебных разбирательствах и функция участия прокурора в суде. При этом осуществление прокуратурой правозащитной функции своими ожидаемыми результатами имеет не только восстановление нарушенных субъективных прав граждан и формирование условий, способствующих предупреждению соответствующих нарушений, но еще и обеспечение того, чтобы деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц последних, а также коммерческих и некоммерческих организаций, их

¹ Гальченко А.И. Функции прокуратуры: спорные вопросы // Lex Russica. 2014. № 11. Т. ХСVI. С. 1346–1347.

органов управления и руководителей соответствовала имеющимся конституционным стандартам в области прав и свобод человека и гражданина¹. Здесь мы видим неразрывную взаимосвязь всех функций, которые в совокупности характеризуют деятельность прокуратуры и определяют ее специфику.

Т.Ю. Сафонова, основываясь на изучении исторического и компаративистского аспектов прокуратуры, подчеркивает ее особый статус, в том числе выделяет предпосылки для его формирования. По мнению данного автора, прокуратура и сходные с ней структуры возникли в нашей и других странах как уникальный (единственный) государственный орган (система государственных органов), который (которая) осуществляет непосредственную реализацию общеправового принципа законности, являющегося базисом правового государства. Специфические признаки статуса органов прокуратуры включают непереносимое закрепление их статуса на уровне конституционной нормы; детализацию такого статуса в специальном межотраслевом законе, посвященном непосредственной регламентации деятельности прокуратуры; близость органов прокуратуры к судебной системе при одновременном уникальном характере присущих только им надзорных функций, позволяющих говорить о том, что данные органы функционируют вне рамок ветвей власти, предусмотренных в Конституции Российской Федерации².

Б.В. Коробейников подчеркивает, что прокуратура осуществляет не только прокурорский надзор и участие в судебном рассмотрении различных категорий дел, но еще ряд других функций, которые имеют большое значение для обеспечения законности и правопорядка в государстве, в частности, такую функцию, как координация деятельности правоохранительных органов по

¹ Росинский В.В. Правозащитная функция прокуратуры Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М.: Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2007. С. 8.

² Сафонова Т.Ю. Конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры России как государственного органа с особым правовым статусом: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М.: Московский гуманитарный университет, 2011. С. 7.

противодействию преступности¹. Кроме того, уважаемый профессор обращает внимание и на другие функции прокуратуры, которые в теории исследуются в существенно меньшем объеме, нежели, например, надзор прокурора и его участие в судебной защите различных интересов. В частности, речь идет об участии прокуроров в правотворчестве и правовом просвещении общественности².

Отметим, что о роли, месте и особенностях компетенции органов прокуратуры в системе существующих в России государственно-правовых институтов в сфере защиты земельных прав и интересов в судебном порядке можно судить по содержанию общих законодательных положений, регламентирующих участие прокуроров в судебных процессах.

В п. 3 ст. 1 Закона о прокуратуре закреплено, что прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов. Для более подробного раскрытия данной функции прокуратуры следует обратить внимание на ст. 35 и 36 данного Закона, касающиеся вопросов участия прокурора в рассмотрении дел судами и обжалования судебных решений.

В ст. 35 данного Закона содержатся следующие важные положения об участии прокурора в судебных процессах:

1) прокурор участвует в рассмотрении дел судами в тех случаях, которые предусмотрены процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами, то есть регламентация такого участия зависит от особенностей того вида судопроизводства, в котором участвует прокурор;

¹ Коробейников Б.В. О некоторых функциях прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 4 (36). С. 11.

² Там же. С. 15–18.

2) при осуществлении уголовного преследования в суде прокурор выступает в качестве государственного обвинителя (что относит его к участникам со стороны обвинения), который поддерживает государственное обвинение, а также уполномочен предъявлять гражданский иск в защиту государственных и общественных интересов;

3) прокурор в порядке, установленном процессуальным законодательством Российской Федерации, имеет право на обращение в суд с заявлением либо на вступление в дело на любой стадии процесса, если это требуется для защиты прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства;

4) полномочия прокурора, который принимает участие в судебном рассмотрении дел, определяются соответствующим процессуальным законодательством Российской Федерации, то есть здесь вновь приводится отсылка к нормативным положениям процессуального характера, посвященным регламентации определенного вида судопроизводства.

Кроме того, в пп. 5, 6 этой же статьи говорится о специфических полномочиях Генерального прокурора Российской Федерации, связанных с взаимодействием с судебной властью и состоящих в его участии в заседаниях Верховного Суда Российской Федерации, что способствует учету позиций прокуратуры в «практикообразующих» судебных решениях, а также в разъяснениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Также регламентировано, что Генеральный прокурор Российской Федерации вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные суды субъектов Российской Федерации по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, который применен либо подлежит применению по конкретному делу, что может способствовать предотвращению фактов таких нарушений.

В ст. 36 Закона о прокуратуре содержатся общие положения относительно обжалования судебных решений, на которых мы уже останавливались выше.

Прокурор также может участвовать в судебных процессах, регламентированных Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее – КАС РФ). Соответствующая процедура также может быть использована органами прокуратуры для защиты прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в области соблюдения земельного законодательства.

Так, согласно ч. 1, 4 ст. 39 КАС РФ прокурор вправе обратиться в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации в целом либо ее субъектов, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами. Административное исковое заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных правоотношений, может быть подано прокурором только в том случае, когда гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Прокурор при обращении в суд с административным иском имеет статус административного истца, кроме права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов. Более того, прокурор обязан уведомить гражданина (его законного представителя) о своем отказе от поданного им в его интересах административного иска².

Вместе с тем на практике для защиты прав и законных интересов государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и неопределенного круга лиц, связанных с землей, прокуроры используют институт гражданского иска, то есть основывают свою деятельность на

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Рос. газ. 2015. 11 марта; 2023. 31 июля.

² Павловская М.В. Особенности участия прокурора в административном судопроизводстве // Законность. 2016. № 1. С. 3–7.

положениях гражданского процессуального законодательства (при заявлении иска по уголовному делу – еще и на положениях уголовно-процессуального законодательства), а при определенном соотношении сторон спорного правоотношения – на положениях арбитражного процессуального законодательства или КАС РФ.

Согласно ч. 1, 2 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации¹ (далее – ГПК РФ) прокурор имеет право обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований. Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образование.

При подаче прокурором искового заявления в гражданском порядке он имеет статус истца, кроме права на мировое соглашение и обязанности по уплате судебных расходов. Отказ прокурора от поданного в защиту законных интересов другого лица заявления не прекращает рассмотрение дела по существу, если это лицо или его законный представитель не заявит об отказе от иска. При отказе истца от иска суд прекращает производство по делу, если

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 24.06.2023, с изм. от 20.07.2023) // Рос. газ. 2002. 20 ноября; 2023. 26 июня.

это не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц.

Применительно к арбитражному процессу прокурор изначально не был наделен столь широкими полномочиями, как это имеет место в гражданском судопроизводстве. В действующем Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации¹ (далее – АПК РФ) законодателем было существенно ограничено право прокуроров на обращение в суд.

В ч. 1 ст. 52 АПК РФ содержится исчерпывающий перечень существующих исков и заявлений, с которыми прокурор вправе обращаться в арбитражный суд. В настоящее время прокурор имеет такое право по ограниченному кругу дел: об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления, в которых затрагиваются права и интересы граждан и организаций в сфере предпринимательской деятельности; о признании недействительными, а также о применении последствий недействительности сделок, совершенных с участием государственных и муниципальных органов, государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных учреждений, юридических лиц, в уставном капитале которых есть доля участия Российской Федерации, ее субъекта либо муниципального образования, об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения; о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением требований законодательства в сфере государственного оборонного заказа, и о применении последствий недействительности таких сделок; о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и о применении последствий недействительности таких сделок; о возмещении ущерба,

¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (ред. от 18.03.2023, с изм. от 22.06.2023) // Рос. газ. 2002. 27 июля; 2023. 21 марта.

причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в результате нарушения законодательства в сфере государственного оборонного заказа, а также законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд¹.

Применительно к земельным правоотношениям участие прокурора в арбитражном судопроизводстве на практике преимущественно связано с рассмотрением вопроса о признании сделки с земельными участками недействительными, в том числе ничтожными, с применением юридических последствий признания их таковыми, истребовании имущества.

В ч. 3–5 ст. 52 АПК РФ установлено, что обратившийся в арбитражный суд прокурор имеет процессуальный статус истца. По делам, указанным в ч. 1 ст. 52 АПК РФ, прокурор вправе вступить в рассматриваемое арбитражным судом дело на любой стадии арбитражного процесса с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности.

Последнее положение предполагает, что прокурор может стать участником рассмотрения арбитражного дела на любом этапе его рассмотрения, если у него есть обоснованное мнение о том, что продолжение данного процесса может привести к нарушению законности.

По поводу этого полномочия И.А. Приходько высказывает критические замечания, заключающиеся в том, что, по его мнению, такое вступление прокурора в арбитражный процесс лишь отягощает последний, тогда как законность рассмотрения дела и вынесенного по нему решения являются прерогативой суда, в том числе вышестоящих судебных инстанций, которые проверяют решение, в том числе по поводу его законности, по жалобам лиц, участвующих в деле, тогда как прокурор, вступающий в процесс, не наделен правами лица, участвующего в деле, однако должен, по мысли законодателя,

¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (ред. от 18.03.2023, с изм. от 22.06.2023) // Рос. газ. 2002. 27 июля; 2023. 21 марта.

обеспечить законность в деятельности суда, что выходит за рамки полномочий прокурора, не наделенного надзорными функциями по отношению к судам¹.

В.М. Шерстюк также отмечал, что из содержания данной нормы не вполне понятна цель вступления прокурора в уже идущий арбитражный процесс².

С уверенностью можно констатировать, что российское законодательство придерживается тенденции участия прокуроров в судебном процессе, присущей государствам, которые подпадают под юрисдикцию Конвенции о защите прав человека и основных свобод³. Анализ практики Европейского Суда по правам человека позволяет сделать вывод, что прокурор, по их мнению, беспристрастной и независимой процессуальной фигурой не является, «сам по себе факт, что действия прокурора направлены на охрану государственных интересов, нельзя истолковывать как придание им правового статуса независимых и беспристрастных участников процесса»⁴. Некоторые ученые отстаивают позицию, согласно которой наделение прокурора дополнительными полномочиями предполагается чрезмерным. Так, Е.Ю. Резник считает, что в настоящее время полномочия прокурора при обращении в арбитражный суд соответствуют европейским принципам и стандартам Консультативного совета европейских прокуроров, определившего основной задачей прокурора в суде обеспечение верховенства права, гарантированного путем эффективного, справедливого и беспристрастного правосудия во всех случаях и на всех стадиях⁵.

¹ Приходько И.А. Прокурор в арбитражном суде: проблемы публичного иска и защиты от него // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 3 С. 24–32.

² Шерстюк В.М. Новые положения проекта третьего Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации // Хозяйство и право. 2001. № 5. С. 75.

³ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2, ст. 163.

⁴ Постановление Европейского Суда по правам человека от 15.06.2006 (жалоба № 57785/00). По делу «ООО “Злинсат” против Болгарии» // URL: <http://europeancourt.ru/tag/glasnostrazbiratelstva/> (дата обращения: 19.07.2021).

⁵ Резник Е.Ю. Участие прокурора в арбитражном процессе: анализ на основе ст. 6 Европейской Конвенции // Таврический научный обозреватель. 2016. № 11. С. 111–117.

Вместе с тем результаты проведенного автором опроса прокуроров и анализа правоприменительной практики, связанной с участием прокурора в судебных процессах, позволяют утверждать, что в настоящее время полномочия прокурора и порядок их осуществления при защите публичных интересов в суде, в том числе в сфере земельных правоотношений, нуждаются в дальнейшем совершенствовании на основе научно обоснованных предложений и рекомендаций, разработке которых, в частности, посвящено настоящее исследование.

Полагаем, что данные замечания заслуживают внимания и обусловлены недостаточной полнотой и правовой определенностью в законодательном регулировании выделенного вопроса. Также по данному и другим вопросам участия прокурора в арбитражном судопроизводстве считаем необходимым расширить положения, содержащиеся в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473¹, и разработать постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации на базе действующего постановления Пленума ВАС Российской Федерации от 23.03.2012 № 15², рассмотрев в нем актуальные вопросы в данной области.

Отметим, что с высказанным выше предложением согласились 365 (77,33 %) из 472 проанкетированных нами респондентов из числа прокуроров и прокурорских работников.

В продолжение настоящего параграфа сделаем предварительный вывод о том, что значительная часть полномочий органов прокуратуры неразрывно связана с их участием в судопроизводстве, в том числе с защитой публичных интересов, прав и интересов других лиц в суде. При этом прокурор не только вправе обратиться в суд, но и выступает полноправным участником, стороной процесса. Более того, прокурор вправе полностью или частично не согласиться

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» (ред. от 11.01.2021) // Законность. 2017. № 10.

² Постановление Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 23.03.2012 № 15 (ред. от 25.01.2013) «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» // СПС «КонсультантПлюс».

с состоявшимся судебным решением и принести соответствующее представление, по сути, являющееся жалобой на определенное решение суда. Также прокурор обязан обратиться в суд в случае выявления несоответствия правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, если его протест отклонен органом, принявшим такой акт.

Согласно п. 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195¹ (далее – приказ № 195) к основным направлениям надзорной деятельности прокуратуры следует относить надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений. Например, применительно к земле как одному из основных элементов природы следует исходить из положений п. 9 приказа № 195, согласно которым необходимо наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов, к которым относится и земля, учитывая экологическую обстановку в каждом регионе, ставить вопросы об ответственности виновных лиц и взыскании причиненного ущерба по каждому факту экологического правонарушения.

Реализация гражданской, административной или уголовной ответственности неотделима от рассмотрения соответствующих дел в суде, что также предполагает участие прокурора в таких судебных заседаниях, в рамках которых он, в частности, защищает права и интересы государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц.

В связи с тем, что земля рассматривается в качестве не только экологической, но еще и экономической категории, в п. 8 приказа № 195 указывается, что в сфере экономики органам прокуратуры следует, в

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3.

частности, сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов о собственности, земле, предпринимательской деятельности.

Полагаем, что применительно к надзору органов прокуратуры за соблюдением земельного законодательства, а также к защите ими земельных прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и значительного круга лиц в суде необходимо разработать отдельный приказ Генерального прокурора Российской Федерации, как это, например, сделано применительно к иным сферам прокурорской деятельности¹.

Приказ № 195, приведенный выше, имеет общий характер и не содержит конкретных положений, касающихся исследуемой нами сферы деятельности органов прокуратуры, которая имеет сложный, комплексный характер, а также тенденцию к своему расширению.

Предложение автора о разработке приказа Генерального прокурора Российской Федерации, посвященного надзору за соблюдением земельного законодательства и защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, поддержали 412 (87,29 %) из 472 опрошенных респондентов.

Необходимость отдельного приказа Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам защиты прокурором земельных прав в различных видах судопроизводства обусловлена и тем, что данный вид деятельности выходит за рамки прокурорского надзора и может быть отнесен не только к надзорной, но и к иным направлениям прокуратуры, о которых говорится в п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре.

Как следует из п. 3 ст. 1 Закона о прокуратуре, участие прокуроров в рассмотрении судами гражданских, административных, уголовных и иных дел непосредственно не относится к каким-либо видам надзорной деятельности. В

¹ См., например, приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 01.07.2015 № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции» // СПС «Консультант Плюс».

связи с этим учеными обосновывается высказанный выше тезис о том, что участие прокурора в рассмотрении различных дел судами следует относить к выполнению иных функций, установленных федеральными законами¹.

К функции прокурорского надзора также в полной мере нельзя относить и правомочие прокурора по обжалованию состоявшихся судебных решений, выражающееся в принесении представлений, в которых указывается на несоответствие определений, постановлений, приговоров или решений определенным положениям материального или процессуального законодательства.

Как отмечает И.А. Приходько, понимание данного положения Закона о прокуратуре как регламентирующего право прокурора по своему усмотрению признавать тот или иной судебный акт незаконным и необоснованным, является «рудиментом прежней системы», поскольку действующее процессуальное законодательство предусматривает право обжалования судебного акта, которое никаким образом не является связанным с законностью и обоснованностью последнего. Данное право может быть реализовано и по отношению к законному и обоснованному акту, и одновременно не использоваться для обжалования незаконного и необоснованного судебного решения. С учетом того, что вступивший в законную силу судебный акт является обязательным для всех, включая органы прокуратуры, его никто не вправе признать незаконным или необоснованным до тех пор, пока он не будет отменен либо изменен в установленном судебном порядке².

Вместе с тем позволим себе высказать несколько отличающуюся позицию, поскольку считаем важным обратить внимание на то, что в п. 3 ст. 1 Закона о прокуратуре говорится об оспаривании прокурором только тех судебных решений, которые противоречат закону. Безусловно, сам прокурор

¹ См., например: Приходько И.А. Указ. соч. С. 332; Воробьев Т.Н. Распоряжение прокурором диспозитивными правами истца в гражданском процессе // Современное право. 2017. № 9. С. 92–95.

² Приходько И.А. Указ. соч. С. 332.

не может признать такой судебный акт незаконным и необоснованным, но он наделен правом выразить свое несогласие с ним в связи с тем, что, по мнению прокурора, соответствующий акт не соответствует действующему законодательству, связан с его неправильным применением.

Отметим, что отдельные вопросы участия прокурора в различных видах судопроизводства, в том числе обжалование судебных решений, уже стали предметом специальных приказов Генерального прокурора Российской Федерации.

Так, в пп. 3,7 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2¹ указано, что к числу основных обязанностей прокуроров, участвующих в соответствующих видах судопроизводства, относится апелляционное, кассационное и надзорное обжалование судебных постановлений по гражданским и административным делам, в рассмотрении которых участвовал или вправе был участвовать прокурор, путем принесения соответствующих представлений.

Данное правомочие прокурора позволяет ему последовательно отстаивать свою позицию, в том числе обращать внимание суда апелляционной, кассационной и надзорной инстанций на возможное отступление от требований закона, допущенное нижестоящими судами при рассмотрении конкретных дел.

В частности, на практике активно применяется обжалование прокурором судебных решений по делам, связанным со сферой земельного законодательства. При этом прокуроры сталкиваются с ситуациями, когда у судов не сложилась единообразная практика по тому или иному вопросу в области земельных правоотношений, а также отсутствуют разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации и «практикообразующие» решения, принятые на уровне судебных коллегий или Президиума Верховного Суда Российской Федерации. В отсутствие таких разъяснений и решений на

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // Законность. 2021. № 2.

практике те или иные судебные споры в рассматриваемой сфере могут приводить к различающимся результатам, поэтому представления прокуроров могут служить средством, способствующим формированию единообразной практики, исключая различия, не вызванные фактическими обстоятельствами дела¹.

В приведенном выше приказе № 2 содержатся и иные положения организационного и правового характера, касающиеся участия органов прокуратуры в гражданском судопроизводстве, на которых мы еще остановимся ниже. Также отметим, что в настоящее время действуют и приказы Генерального прокурора Российской Федерации, посвященные участию органов прокуратуры в других видах судопроизводства, которые являются общими, в том числе и для осуществления защиты прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений.

Это приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 30.06.2021 № 376² (далее – приказ № 376) и от 07.07.2017 № 473³ (далее – приказ № 473). Вместе с тем подчеркнем, что данные приказы имеют общий характер, тогда как на практике востребованными являются еще и руководящие ведомственные акты, разъясняющие особенности применения органами и работниками прокуратуры своих полномочий в определенных сферах правоотношений, в том числе в сфере применения земельного законодательства.

¹ Вербина Н.А., Пирогов М.В. Апелляционное представление прокурора // Законность. 2018. № 1. С. 15–19.

² Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30.06.2021 № 376 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе» (ред. от 11.01.2021) // СПС «КонсультантПлюс».

Анализ указанных выше приказов Генерального прокурора Российской Федерации позволяет сделать вывод об их преимущественной направленности на обеспечение необходимых организационных основ соответствующей деятельности органов прокуратуры при необходимой детализации положений законодательства, регламентирующего таковую.

Так, в приказе № 376 в положениях, обращенных к руководству органов прокуратуры, в частности, предписывается рассматривать участие в судебных стадиях уголовного процесса в качестве одной из основных функций прокуратуры и осуществлять постоянное совершенствование организационных основ данного направления ее деятельности. Для этого необходимо обеспечивать квалифицированное участие прокурора в рассмотрении уголовных дел в суде и основываться на том, что именно его активная позиция и профессионализм как государственного обвинителя вносят существенный вклад в реализацию принципов законности и справедливости в уголовном судопроизводстве.

При обращении к нормам уголовно-процессуального законодательства в приказе № 376 делается акцент на обязательность их единообразного применения на основе исходных начал уголовного судопроизводства¹. При этом обращается внимание на то, что прокурор участвует в судебном разбирательстве уголовных дел не только публичного и частно-публичного обвинения, но и уголовных дел частного обвинения, когда соответствующее дело возбуждено следователем или дознавателем с согласия прокурора, а равно в тех случаях, когда мировой судья, согласно ч. 8 ст. 318 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ), признал обязательным участие прокурора в деле.

Поскольку уголовные дела об экологических и иных преступлениях, посягающих на общественные отношения, связанные с землей как

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30.06.2021 № 376 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» // СПС «КонсультантПлюс».

компонентом природы или предметом собственности, отнесены уголовно-процессуальным законодательством к категории дел публичного обвинения, рассмотрение таковых в суде предполагает обязательное участие прокурора как государственного обвинителя. При этом прокурор, обеспечивая защиту публичных интересов в сфере земельных правоотношений в рамках уголовного процесса, выступает не только в качестве государственного обвинителя, но еще заявляет и поддерживает гражданские иски, направленные на возмещение причиненного преступлением вреда. То есть при рассмотрении таких уголовных дел в суде прокурор совмещает в своей деятельности функции, связанные с обвинением и защитой указанных публичных интересов. Если государственное обвинение строится на базе уголовно-процессуального и уголовного законодательства, то деятельность прокурора по заявлению и поддержанию гражданского иска – на положениях гражданско-процессуального и гражданского права.

Сходную структуру имеет и приказ № 473, где также основное внимание уделено организационному аспекту осуществления соответствующей деятельности прокуроров и органов прокуратуры с акцентированием внимания на определенных законодательных положениях.

В частности, в данном приказе подчеркивается, что прокуроры, участвующие в арбитражном процессе, используя соответствующий правовой инструментарий, способствуют укреплению законности в сфере предпринимательской и другой экономической деятельности. При этом прокурор в ходе участия в арбитражном процессе должен решать следующие задачи: 1) защита нарушенных прав и законных интересов публично-правовых образований в сфере предпринимательства и иной экономической деятельности, прав и законных интересов лиц, осуществляющих такую деятельность; 2) обеспечение реального восстановления нарушенных прав и законных интересов различных участников предпринимательских и других экономических отношений.

Поскольку земля и земельные правоотношения занимают важное место

в организации и осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности, обеспечение прокурорами всесторонней защиты прав и законных интересов участников такой деятельности, прежде всего, когда речь идет о неопределенном круге соответствующих лиц, путем участия прокурора в арбитражном судопроизводстве является действенным средством укрепления законности в указанных видах хозяйственной деятельности¹.

Применительно к участию прокуроров в арбитражном судопроизводстве в п. 2 приказа № 473 и для решения перечисленных задач выделены следующие обязанности прокуроров:

1) участвовать в процессах рассмотрения арбитражными судами первой, апелляционной и кассационной инстанций, а также Верховным Судом Российской Федерации дел, которые были возбуждены по иску (заявлению) прокурора;

2) с целью обеспечения законности вступать на любой из стадий арбитражного процесса в рассмотрение дел, предусмотренных в ч. 1 ст. 52 АПК РФ, а равно участвовать в их рассмотрении во всех судебных инстанциях;

3) обжаловать судебные акты в апелляционном, кассационном и надзорном порядках по делам, которые были рассмотрены арбитражными судами с обязательным или фактическим участием прокурора, когда он имел на это право;

4) рассматривать обращения, направленные на проверку законности и обоснованности судебных актов, которые были вынесены арбитражными судами по делам, предусмотренным в ч. 1 ст. 52 АПК РФ;

5) рассматривать представленные на согласование проекты исков (заявлений), которые были подготовлены структурным подразделением

¹ Гадиятова М.В., Слышкин И.Г. Проблемы эффективности участия прокурора в арбитражном процессе // Российский юридический журнал. 2013. № 4. С. 176–181; Латынин О.А. Определение процессуального статуса прокурора в арбитражном процессе // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 5. С. 42–49.

прокуратуры¹.

Отметим, что наибольшей спецификой обладает деятельность прокурора и органов прокуратуры, связанная с защитой в суде экологических прав и интересов, касающихся земли и ее использования. Соответствующие вопросы прежде всего входят в сферу компетенции специализированных природоохранных прокуратур, функционирующих в отдельных субъектах Российской Федерации.

Первые природоохранные прокуратуры начали появляться еще в СССР в 1980-х годах и показали свою высокую эффективность. Впоследствии положительный опыт по созданию таких органов государственной власти был учтен при создании специализированных природоохранных прокуратур в различных субъектах Российской Федерации. В настоящее время такие прокуратуры существуют в 42 субъектах Российской Федерации и осуществляют свою деятельность как районные прокуратуры с указанием на их межрайонный характер в наименовании. При помощи такого подхода к наименованию прокуратур государство осуществило территориальное разграничение их полномочий.

Анализируя территории, на которых созданы специализированные природоохранные прокуратуры, следует отметить неравномерность их создания. Например, по 8 таких прокуратур создано в Центральном и Приволжском федеральных округах. Далее, по уменьшению таких органов от 7 до 5, находятся Дальневосточный, Северо-Западный, Сибирский и Уральский федеральные округа соответственно. При этом всего по одной специализированной природоохранной прокуратуре созданы и функционируют на территории Южного и Северо-Кавказского федеральных округов.

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе» (ред. от 11.01.2021) // СПС «КонсультантПлюс».

Поскольку созданные природоохранные прокуратуры продемонстрировали высокую эффективность, необходимо и далее создавать подобные прокуратуры на территории всех субъектов Российской Федерации где они отсутствуют¹.

В научной литературе существует позиция, сторонники которой заявляют о более высокой эффективности специализированных прокуратур в природоохранной сфере по сравнению с обычными прокуратурами. В качестве примера хотелось бы привести позицию, высказанную А.А. Демичевым, с которой мы полностью согласны. В одной из своих работ автор указывает на то, что на практике имеются случаи, когда прокуроры, проходящие службу не в природоохранных прокуратурах, воспринимают исполнение обязанностей по охране природы и защите экологических прав человека как дополнительную нагрузку, а не как свою основную служебную обязанность². Как думается, это связано с большой нагрузкой на прокуроров обычных прокуратур, в то время как для сотрудников специализированных прокуратур данная деятельность является их непосредственной должностной обязанностью, что позволяет им сконцентрироваться лишь на качественном выполнении своих служебных обязанностей в рамках одного направления деятельности.

Отметим, что непосредственная регламентация полномочий прокуроров природоохранных прокуратур осуществлена не в Законе о прокуратуре, а в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»³. Полномочия по контролю за

¹ Абросимов А.А., Кислов И.Ю. Надзор за исполнением законодательства о недропользовании // Законность. 2016. № 3. С. 12–15; Нестерова А. Ю. Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства при исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду // Прокурор. 2016. № 2. С. 101–105.

² Демичев А. А. Природоохранная деятельность органов прокуратуры // Экологическое право. 2018. № 3. С. 17–19.

³ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» // СПС «КонсультантПлюс».

выполнением экологического законодательства со стороны всех участников данных общественных правоотношений закреплены в п. 2.3 названного выше приказа. Полагаем, что данная ситуация нуждается в исправлении посредством внесения необходимых дополнений в Закон о прокуратуре, в котором следует отразить общие начала организации и полномочий специализированных прокуратур, включая их природоохранные виды.

Также обратим внимание на то, что при раскрытии полномочий природоохранных прокуратур, действующих на правах районных прокуратур, в п. 2.3 упомянутого приказа Генерального прокурора Российской Федерации в том числе говорится о надзоре за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением экологических прав граждан различными субъектами, однако не упоминается их полномочие на обращение таких прокуроров в суд для защиты прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц. Между тем такое полномочие приводится в п. 4 данного приказа применительно к природоохранным прокурорам, действующим на правах прокуроров субъектов Российской Федерации. Отмечается, что эти прокуроры подают иски, административные иски, заявления в суды и арбитражные суды и обеспечивают свое участие в пределах своей компетенции в рассмотрении дел об административных правонарушениях, гражданских и административных делах и делах, подведомственных арбитражному суду, в соответствии с требованиями федерального законодательства, организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В то же время соответствующие полномочия присущи и межрайонным природоохранным прокурорам.

Возвращаясь к своему тезису о целесообразности регламентации организации и деятельности специализированных прокуратур непосредственно в Законе о прокуратуре, также отметим, что отдельные положения последнего необходимо посвятить структуре природоохранных

прокуратур, которой в настоящее время недостает системности, а также полноты отражения в законе.

В качестве одного из положительных направлений, придающих системность совокупности отдельно взятых природоохранных прокуратур, можно привести действующую Волжскую межрегиональную природоохранную прокуратуру. Указанная прокуратура включает в себя 16 межрайонных прокуратур, территория ответственности которых проходит вдоль берегов р. Волги и ее притоков. Кроме того, отметим, что в Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации функционирует Отдел по надзору за исполнением законодательства в сфере охраны окружающей среды. В п. 4.5.1 утвержденного Генеральным прокурором Российской Федерации 25 января 2022 г. Положения о данном Главном управлении¹ предусмотрены полномочия указанного отдела, входящего в структуру Управления по надзору за исполнением законодательства в экологической сфере Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В частности, к таким полномочиям отнесено участие в заседаниях арбитражных судов и судов общей юрисдикции по поручению Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей.

Вопросам организации надзорной деятельности органов прокуратуры в области экологии посвящен приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.04.2021 № 198². Согласно п. 3.7 прокурорам необходимо прилагать все усилия, чтобы выявленные нарушения природоохранного законодательства были действительно устранены. Установлено требование, обязующее осуществлять систематический контроль со стороны прокуроров за исполнением судебных решений по всем поданным прокурорами искам и

¹ Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации (утв. Генеральным прокурором Российской Федерации 25.01.2022) // СПС «КонсультантПлюс».

² Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.04.2021 № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» // СПС «КонсультантПлюс».

заявлениям, связанным с природоохранной и экологической деятельностью. То есть прокурорский надзор здесь не только предваряет защиту прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц, но и следует за состоявшимся судебным решением по иску прокурора, обеспечивая тем самым его исполнение.

Данные требования не являются единственными. В п. 3.9 указанного ранее приказа закрепляется требование к прокурорам, которое обязует их предпринимать все доступные правовые способы воздействия на органы государственного экологического надзора с целью добросовестного и надлежащего исполнения возложенных на данные органы полномочий. Не остался без внимания и вопрос, связанный с предъявлением такими органами исков о возмещении вреда по каждому из выявленных ими фактов причинения вреда окружающей среде и ее компонентам¹. Помимо прочего, органы прокуратуры должны осуществлять профилактику фактов занижения размера причиненного ущерба указанными органами. А в случае выявления подобных фактов или же уклонения от выполнения своих обязанностей со стороны контролируемых органов прокуроры обязаны привлечь всех виновных лиц к установленной законом ответственности.

Последние обязанности прокуратуры призваны обеспечить активное отстаивание интересов возмещения вреда, причиненного земле или иным компонентам окружающей среды, посредством подачи исков теми органами, которые непосредственно отвечают за осуществление государственного экологического надзора.

¹ Усов А. Ю. Предъявление прокурором искового заявления о возмещении вреда, причиненного окружающей среде в результате предпринимательской и иной экономической деятельности // Роль прокуратуры в построении правового государства: история и современность (к 300-летию Российской прокуратуры) : сборник статей по материалам научно-практического круглого стола, Владивосток, 18 февраля 2022 г. / Отв. редактор: Е.Ю. Антонова. Владивосток: Дальневосточный федеральный университет, 2022. С. 150–153; Усов А. Ю. Некоторые проблемы предъявления прокурором исков о компенсации вреда окружающей среде // Административное право и практика администрирования. 2019. № 4. С. 17–21.

Подводя итог анализа теоретических и законодательных основ деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, представляется целесообразным сформулировать ряд выводов.

1. Правовыми основами, определяющими деятельность прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, являются как нормативные положения общего характера, закрепленные в Конституции Российской Федерации и федеральных законах, регламентирующих правовой статус органов прокуратуры и порядок реализации ими своих полномочий в рамках надзора и участия в различных видах судопроизводства, так и нормативные положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления, на основе которых возникают, изменяются и прекращаются различные виды земельных правоотношений, в том числе требующие участия прокурора в суде для защиты публичных интересов в данной сфере. Также большое значение имеют приказы Генерального прокурора Российской Федерации, в которых детализируются положения соответствующих федеральных законов и содержатся предписания организационного характера, призванные обеспечить эффективное участие прокурора в суде, в том числе в целях защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

2. Прокурор и органы прокуратуры играют наиболее значимую роль в судебной защите публичных интересов, то есть прав и законных интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений. Необходимость в такой защите на практике чаще всего возникает на основе и в результате надзорной деятельности органов прокуратуры. При этом деятельность органов прокуратуры в данной области предполагает рассмотрение земли в ее различных значениях, в том числе как объекта экономических и природоохранных (экологических) отношений. Именно прокурор одновременно наделен полномочиями по надзору за

законностью в сфере земельных правоотношений и защите соответствующих публичных интересов в суде, что придает его деятельности исключительное значение.

3. Специфика деятельности органов прокуратуры и прокурора в области защиты таких прав и интересов заключается в том, что они правомочны самостоятельно выявлять и реагировать на факты нарушения закона, в том числе на нарушения различных прав и интересов в сфере земельных правоотношений. В их полномочия входит инициирование административного или предварительного расследования по выявленным ими правонарушениям; в определенных законом случаях они вправе и обязаны предъявлять гражданский иск в защиту частных и публичных интересов; они являются полноправным участником различных видов судопроизводства, включая производство по административным, гражданским и уголовным делам; принимают активное участие в правотворчестве в пределах своей компетенции; за счет своих полномочий могут воздействовать на деятельность других органов и организаций, в том числе обеспечивать их участие в судебной защите нарушенных интересов общества и государства.

4. Прокурор и органы прокуратуры выступают в качестве особого государственно-правового института, действующего в рамках присущей именно ему компетенции, определенной Конституцией Российской Федерации и федеральными законами и конкретизируемой в приказах Генерального прокурора Российской Федерации, в которых, в частности, предписывается органам прокуратуры добиваться реального устранения нарушений земельного законодательства, осуществлять системный надзор за исполнением судебных решений по всем искам прокурора, имеющим экологическую направленность, добиваться от органов государственного экологического надзора надлежащего исполнения своих полномочий, в том числе по предъявлению исков для отстаивания интересов по возмещению вреда, причиненного земле или иным компонентам окружающей среды. Соответствующие полномочия прокурора и органов прокуратуры призваны в

своей совокупности обеспечить всестороннюю защиту ими публичных интересов в сфере земельного и иного законодательства в судебном и внесудебном порядке.

§2. Цели, задачи и принципы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений

Рассмотрим вопросы о целях, задачах и принципах деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Из содержания п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре следует, что органы прокуратуры осуществляют надзор и иные функции в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Соответственно, рассматриваемая деятельность прокурора и органов прокуратуры по защите прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений преследует сходные цели, а также те цели, которые стоят перед соответствующим видом судопроизводства и вытекают из процессуального положения прокурора как участника того или иного судебного процесса.

Как отмечает Ю.Г. Червякова, прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства направлен на исключение противоречивости в толковании законодательства и соблюдение принципа верховенства законов над иными правовыми средствами, предназначенными для регулирования земельных отношений¹. Вместе с тем полагаем, что данная позиция не в полной мере соответствует п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, поскольку

¹ Червякова Ю.Г. Проблемы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М.: Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, 1999. С. 57.

прокурорский надзор в целом и каждое его отдельное направление в частности направлены на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, а не на единообразное понимание и применение законов, исключение противоречивости в толковании законодательства, как это следует из позиции Ю.Г. Червяковой. Кроме того, данным автором не учтена такая важная составляющая целей прокурорского надзора и других функций прокуратуры, как защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Именно она и лежит в основе рассматриваемой нами деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Нами выделяется та часть деятельности прокурора, которая заключается в защите публичных интересов, то есть прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений. Обращение прокурора в суд за защитой таких прав и интересов может быть следствием, элементом прокурорского надзора, результатом которого стало выявление определенных нарушений указанных прав и интересов. Поэтому цель рассматриваемой деятельности прокурора связана именно со стремлением защитить права и интересы государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений.

А.А. Чертов в связи с этим пишет, что специфика защиты органами прокуратуры указанных прав и интересов обусловлена и тем, что в прокурорской практике нередкими являются случаи, когда имеет место связь частных и публичных интересов в сфере земельных отношений, когда одним и тем же нарушением земельного законодательства затрагиваются права и интересы не только отдельных граждан, но и Российской Федерации в целом либо ее отдельного субъекта, муниципального образования или неопределенного круга лиц. В подобных случаях органы прокуратуры одновременно защищают несовпадающие между собой частные и публичные

интересы (например, когда кто-либо самовольно занимает земельные участки, которые находятся в государственной либо муниципальной собственности и расположены в пределах береговых, прибрежно-защитных зон водных объектов, тем самым он нарушает права неопределенного круга лиц относительно использования данных участков, а равно интересы государства либо муниципального образования, являющихся собственниками соответствующей земли)¹.

Отметим также, что при характеристике цели деятельности прокурора по защите указанных прав и интересов необходимо обращать внимание на положения законодательства, регламентирующего тот вид судопроизводства, в котором участвует прокурор. При этом ученые рассматривают соответствующую цель, как правило, через призму общей направленности деятельности прокурора с одновременным учетом его полномочий, регламентируемых соответствующим процессуальным законодательством.

Так, применительно к участию прокурора в рассмотрении судом гражданского дела Т.Н. Воробьев считает, что цель данной деятельности органов прокуратуры обусловлена их предназначением для надзора за соблюдением законов, их точным и единообразным исполнением и связана с выполнением ими своих процессуальных полномочий².

Действительно, являясь участником определенного судебного процесса, прокурор должен действовать в рамках тех полномочий, которые изложены в процессуальном законе. Вместе с тем это вовсе не означает, что данная деятельность прокурора полностью посвящена тем целям, которые поставлены перед той или иной процессуальной деятельностью, поскольку таковые сформулированы прежде всего для судов, тогда как прокурор представляет и отстаивает в процессе ту позицию, которая соответствует его процессуальной роли и тем правам и интересам, которые им защищаются.

¹ Чертов А.А. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на землю: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Екатеринбург, 2011. С. 72.

² Воробьев Т.Н. Распоряжение прокурором диспозитивными правами истца в гражданском процессе // Современное право. 2017. № 9. С. 92–93.

Например, в ст. 6 УПК РФ говорится о том, что уголовное судопроизводство в равной степени предназначено для защиты прав и интересов потерпевших от преступлений, а также для защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничений прав и свобод. При этом органы прокуратуры участвуют как в уголовном преследовании, в том числе в государственном обвинении лиц, привлекаемых к уголовной ответственности (ст. 37 УПК РФ), так и в защите прав и интересов определенных категорий лиц, пострадавших от преступлений, а также интересов государства в целом, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, государственных и муниципальных унитарных предприятий, для чего прокурор наделен полномочием по предъявлению соответствующего гражданского иска (ч. 3 ст. 44 УПК РФ).

Одновременно прокуратура остается тем органом, который осуществляет надзор за законностью уголовно-процессуальной деятельности. В связи с этим ученые отмечают, что в такой ситуации совмещаются цели уголовного преследования и надзора за исполнением законов, что обуславливает внутреннее противоречие, так как законность неизбежно служит ограничением в достижении целей уголовного преследования исключительно теми средствами, которые учитывают еще и интересы стороны защиты¹. Однако данные функции вполне могут сочетаться друг с другом, поскольку прокурор, выступая государственным обвинителем, должен опираться только на те доказательства, которые получены в строгом соответствии с законом и в своей совокупности не оставляют сомнений в виновности лица в инкриминируемом ему преступлении. В свою очередь, убежденность прокурора в законности обвинения базируется, в частности, на результатах надзорной деятельности за оперативно-розыскной деятельностью

¹ Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. А. В. Смирнова. – 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 124; Мусеилов У.А. Процессуальные функции и полномочия прокурора // Российский следователь. 2016. № 21. С. 8.

и предварительным расследованием, в рамках которых сформирована доказательственная база по соответствующему уголовному делу.

Со своей стороны отметим, что какого-либо конфликта целей участия прокурора в том или ином виде судопроизводства возникать не должно по той причине, что в рамках соответствующего процесса он выполняет определенную в законе процессуальную функцию, исключающую одновременное выполнение прокурорского надзора в ходе рассмотрения дела судом. Так, представляя публичные интересы в судебном заседании, в том числе права и интересы государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований или неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений, прокурор преследует цель защиты данных прав и интересов, а не надзора за деятельностью суда.

Безусловно, результат судебного рассмотрения вопросов, связанных с землей, определяется судом и отражается в принимаемом им решении, однако содержание такого решения должно вытекать из всестороннего анализа позиций сторон процесса, представленных ими документов и доказательств, обосновывающих приводимые ими доводы. Поэтому изначальная направленность действий прокурора на защиту прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований или неопределенного круга лиц в данной области указывает, что желаемым результатом такой деятельности органов прокуратуры является обеспечение такой защиты, отражение положений, ее обеспечивающих, в соответствующем судебном решении. Достижение этой цели становится возможным только при правильной постановке и последовательном решении задач в данной области.

С учетом изложенного сделаем вывод о том, что основные цели деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений сводятся к обеспечению верховенства земельного и взаимосвязанного с ним законодательства, единства и укрепления законности в сфере земельных правоотношений, защиты прав, свобод и законных

интересов неопределенного круга лиц, а также охраняемых законом интересов общества и государства в данной сфере. Кроме того, принимая во внимание то, что земля является одним из неотъемлемых компонентов природы, в качестве еще одной цели данной деятельности прокурора следует рассматривать обеспечение сохранности и экологической безопасности земель и окружающей среды в целом.

Как справедливо отмечает Н.Н. Карпов, цели деятельности прокурора и органов прокуратуры полностью соответствуют интересам нашего общества. Именно для эффективного выполнения государством предусмотренных в Конституции Российской Федерации обязанностей прокуратура выделена как самостоятельный, независимый от других властных структур надзорный орган, обладающий особым статусом, включающим необходимый объем полномочий, и одновременно находящийся под контролем общества¹.

Проведенный анализ практики прокурорской деятельности, имеющей непосредственное отношение к обеспечению результативной защиты публичных интересов, то есть прав и законных интересов публично-правовых образований (Российской Федерации и ее субъектов, муниципалитетов) и неопределенного круга лиц, в сфере земельных правоотношений позволил определить ряд обусловленных данным видом деятельности задач, стоящих перед органами прокуратуры:

1. Проводить постоянный мониторинг за законностью при соблюдении, исполнении, использовании и применении земельного законодательства, и обеспечении интересов различных субъектов земельных правоотношений.

Реализация отечественных приоритетных национальных проектов невозможна без эффективного функционирования различных элементов механизма обеспечения законности и правопорядка². Прокурорский надзор за

¹Карпов Н.Н. Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации: монография. М.: Юнити-Дана, 2007. С. 24.

² Перечень государственных программ, национальных и федеральных проектов, приоритетных программ и проектов в Российской Федерации. Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Российской Федерации от 09.04.2022 № 628 «Об особенностях реализации национальных

исполнением земельного законодательства, по мнению Т.В. Ашитковой, является актуальным приоритетное направление деятельности прокуратуры в достижении целей, поставленных в этих проектах¹. Мы солидарны с Т.В. Ашитковой относительно значимости данного направления прокурорской деятельности, так как уровень экономики страны, эффективность ресурсопользования, а также социальная и политическая устойчивость во многом имеют прямую зависимость от состояния законности в соблюдении предписаний, регулирующих земельные правоотношения. В современных условиях, по мнению Э.Р. Исламовой, С.И. Корянцовой, В.В. Лаврова, когда нарушения в данной области характеризуются массовостью, значимость и важность прокурорского надзора в этом направлении преуменьшить не представляется возможным². Торжество закона и правопорядок в сфере природо- и землепользования возможны только путем осуществления комплексного прокурорского надзора за законностью при соблюдении, исполнении, использовании и применении земельного законодательства на постоянной основе³.

2. Незамедлительно реагировать на выявленные нарушения земельного и иного природоохранного законодательства и принимать меры,

проектов (программ), федеральных проектов, ведомственных проектов и региональных проектов в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики» //Собрание законодательства Рос. Федерации. 2022. № 16, ст. 2670; Паспорт национального проекта «Национальный проект "Экология"» // Минприроды России : [сайт]. URL: <https://www.mnr.gov.ru/> (дата обращения: 10.08.2023).

¹ Ашиткова Т.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2008. С. 6–7.

² Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства: учебное пособие / Э. Р. Исламова, С. И. Корянцова, В. В. Лавров. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. С. 4–5.

³ Мохаммад С. М. А., Рагимов Т. С. Охрана окружающей среды в XXI в.: Устойчивое развитие и международное право // Евразийский юридический журнал. 2021. № 8 (159). С. 53–56; Потемкина А.С. Особенности роли экологического права в решении задач по защите окружающей среды в современных условиях // Материалы V Всероссийской молодежной научно-практической конференции (Москва, 3 декабря 2021 г.). М.: Московская академия Следственного комитета Российской Федерации, 2022. С. 108–111.

предусмотренные действующим законодательством, в том числе подача в суд административных или гражданских исков в защиту публичных интересов.

Важность данной задачи прокурорской деятельности заключается в том, что незамедлительное пресечение прокурором нарушений земельного законодательства способствует нейтрализации негативных последствий как для земельных ресурсов, так и для участников земельных правоотношений¹.

Потребность в безотлагательном прокурорском реагировании на факты нарушения правовых предписаний в области земельного законодательства обусловлена необходимостью предотвращения возможных последующих негативных и даже неустранимых последствий, связанных с масштабными экологическими проблемами. Своевременное применение мер прокурорского реагирования, предусмотренных действующим законодательством, позволяет достичь целей гражданско-правовой и административной ответственности, что способствует предупреждению рецидива при совершении нарушений земельного законодательства.

При этом оперативное и системное вмешательство государства в случае нарушений публичных интересов в сфере земельных отношений также способствует сохранению и укреплению правовых норм и стандартов в данной сфере, что является благодатной почвой для поддержания доверия и устойчивости в обществе. Прокурорский надзор за законностью в сфере земельных отношений не только предотвращает ущерб земле как компоненту окружающей природной среды, но и способствует неуклонному соблюдению законности и укреплению институтов правопорядка в сфере природо- и землепользования².

¹ Червякова Ю.Г. Указ. соч. С. 131–158; The Samara region soil contamination with industrial toxicants / L. N. Zhichkina, V. V. Nosov, K. A. Zhichkin [et al.] // IOP Conference Series: Materials Science and Engineering, Krasnoyarsk, 20–21 ноября 2020 года / Krasnoyarsk Science and Technology City Hall.. Vol. 1047. Krasnoyarsk, Russian Federation: IOP Publishing Ltd, 2021. P. 12166.

² Ragimov T., Mohammad S. International management in the field of environmental protection in order to achieve sustainable development // Scientific research of the SCO countries: synergy and integration. October 27, 2021. Beijing, PRC. Part 2., BEIJING, PRC, 27 октября 2021 года. BEIJING, PRC: AUS PUBLISHERS, 2021. P. 60-66; Венецкая А.С. Особенности правового

Ранее было отмечено, что защита публичных интересов в сфере земельных правоотношений является предметом не только деятельности прокурора, но и деятельности иных государственных и местных органов и учреждений. Координация прокурором деятельности органов экологического надзора, правоохранительных органов и иных специализирующихся в данной области субъектов позволяет достичь результативности в деле защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Рассуждая о координационной деятельности органов прокуратуры в данном контексте, следует отметить необходимость наделения прокурорских работников исключительными управленческими полномочиями для согласования действий и решений участников контрольно-надзорной деятельности по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

В современных условиях координационная деятельность органов прокуратуры в сфере защиты публичных интересов в области земельных правоотношений должна иметь целенаправленный характер, но не ограничиваться исключительно противодействием правонарушениям¹, а предполагать участие органов прокуратуры в решении иных правовых проблем, вытекающих из применения земельного и иного смежного с ним законодательства, что отражает меняющийся характер функций прокуратуры согласно современным вызовам и требованиям (запросам) общества. Так, например, координируя деятельность контрольно-надзорных государственных органов, прокуроры уделяют внимание не только выявлению нарушений земельного законодательства, но и разграничению в этой связи

регулирования последствий основных экологических нарушений // Материалы V Всероссийской молодежной научно-практической конференции (Москва, 3 декабря 2021 г.). М.: Московская академия Следственного комитета Российской Федерации, 2022. С. 35–42.

¹ Алхутова Е.Ю. Особенности координационной деятельности современной прокуратуры // Административное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 74–75.

преступлений с административными правонарушениями и гражданско-правовыми деликтами, посягающими на земельные правоотношения¹.

Прокурорская деятельность по обеспечению защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений играет особо значимую роль и с точки зрения взаимодействия с другими государственными и муниципальными органами и учреждениями, осуществляющими контрольные функции в исследуемой сфере отношений. Органы прокуратуры выполняют ключевую функцию в координации действий этих органов и учреждений, разрешая в досудебном и судебном порядке разногласия и споры. Это означает, что прокуратура обеспечивает согласованное взаимодействие между участниками земельных правоотношений, гарантируя при этом защиту общественных интересов в сфере земельных правоотношений.

Подкрепляет главенствующую роль прокуратуры в координации усилий между различными органами контроля и надзора позиция Конституционного Суда Российской Федерации, отраженная в его Постановлении от 17.02.2015 № 2-П². Так, согласно данному Постановлению прокуратура Российской Федерации, взаимодействуя с иными государственными органами, играет ключевую роль в координации их деятельности, что обусловлено

¹ Теоретические, правовые и организационные основы координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: монография / под общ. ред. Ф.М. Кобзарева. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. С. 133–134.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений “Агора”, межрегиональной общественной организации “Правозащитный центр «Мемориал»”, международной общественной организации “Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»”, региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам “Гражданское содействие”, автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг “Забайкальский правозащитный центр”, регионального общественного фонда “Международный стандарт” в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2015. № 9, ст. 1389.

установленным законом порядком осуществления надзорных функций прокуратуры и высоким уровнем квалификации прокурорских работников.

3. Активно формировать единую позицию прокуратуры по применению земельного, природоохранного и смежного с ними законодательства с целью последующей реализации этой позиции в ходе участия прокурора в судебных заседаниях при отправлении правосудия по гражданским, уголовным, административным и арбитражным делам.

Проведение научных исследований с целью совершенствования практики применения действующего законодательства по защите публичных интересов в сфере земельных отношений, в результате которых разрабатываются не только проекты соответствующих приказов Генерального прокурора Российской Федерации, но еще и методические рекомендации, аналитические обзоры, информационные письма, способствует повышению эффективности деятельности органов прокуратуры, совершенствованию правоприменительной практики, унификации алгоритма прокурорской деятельности в данной области, что, несомненно, обеспечивает надежную защиту публичных интересов в сфере земельных правоотношений, а также благоприятно сказывается на результативности координации прокурорами работы иных органов и учреждений в данной области¹.

4. Отстаивать единую позицию прокуратуры в судах, осуществляющих различные виды судопроизводства, путем предоставления всесторонних и исчерпывающих доказательств.

Прокурор, участвуя в различных судебных процедурах, играет важную роль в обеспечении законности, справедливости и правопорядка. По этой причине, защищая публичные интересы в сфере земельных правоотношений, прокурор при отстаивании своей позиции, несомненно, должен следовать высоким юридическим стандартам и предоставлять объективные и

¹ См.: Михлина Н.В. Виды и методика выявления органами прокуратуры нарушений в сфере земельных отношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 2. С. 41–46.

неоспоримые доказательства в рамках различных видов судопроизводства. Путем неуклонного соблюдения действующего законодательства, требовательного отношения к себе и своей деятельности прокурор способен достигнуть поставленные перед ним цели и задачи, в противном случае перед прокурором возникает необходимость отказаться от отстаивания своей позиции, дабы не подорвать доверие к государственным органам в его лице.

5. Проводить мониторинг и обобщение прокурорской и судебной практики в сфере защиты прав и законных интересов публично-правовых образований (Российской Федерации и ее субъектов, муниципалитетов) и неопределенного круга лиц в соответствии с нормами, регулируемыми земельные правоотношения.

Прокурорская деятельность требует постоянного мониторинга, анализа и реагирования на текущие изменения в законодательстве, что способствует повышению эффективности деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений и позволяет привести ее в соответствие с современными реалиями.

Опубликование различного рода информации относительно мер прокурорского реагирования на выявленные факты нарушения законодательства приближает к достижению основных целей, предусмотренных действующим законодательством. Так, своевременно выложенные на различных уровнях обзоры, сборники методических рекомендаций и иные материалы способствуют повышению общественной осведомленности об активной деятельности прокуроров по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Результаты анкетирования среди прокуроров и других работников органов прокуратуры позволяют сделать вывод о том, что большинство из них (324 из 472 респондентов – 68,6 %) неудовлетворительно оценивает проводимые мониторинг и обобщение деятельности органов прокуратуры по

защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, в отличие от аналогичной работы по противодействию коррупции¹.

б. Своевременно и в полном объеме информировать органы прокуратуры о важных судебных решениях, имеющих значение для практики применения законодательства в сфере земельных правоотношений.

Опираясь на предыдущие тезисы о важности внедрения единого подхода защиты публичных интересов в сфере земельных отношений при применении прокурорами норм действующего законодательства в деятельность всех органов прокуратуры, использования в повседневной деятельности прокуроров результатов мониторинга и обобщения практики применения правовых норм в этой области, представляется целесообразным учитывать и распространять те судебные решения, затрагивающие права и законные интересы субъектов земельных отношений, которые имеют важное значение для совершенствования правоприменительной практики. Указанная рекомендация позволит сформировать единообразие при разрешении дел в порядке гражданского, уголовного, административного и арбитражного судопроизводства с целью повышения эффективности защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений. Проведенный анализ общественного мнения позволил положительно оценить вышеуказанное предложение, так как 319 (67,5 %) из 472 опрошенных респондентов признали важность данной задачи, что свидетельствует о готовности работников прокуратуры к установлению более согласованных и эффективных методов защиты публичных интересов и поддержанию законности в сфере земельных правоотношений.

¹ См.: Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических рекомендаций / под общ. ред. А.Е. Русецкого. М., 2017. 237 с.; Михлина Н. В. Задачи органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений // Вестник экономической безопасности. 2021. № 6. С. 99–103; Михлина Н. В. К вопросу о понятии и признаках института защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 2. С. 164–170.

7. Обеспечивать прозрачность защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений за счет использования широких возможностей информирования (средства массовой информации, периодические печатные издания, информационно-телекоммуникационные сети) публично-правовых образований, представителей общественности о ходе реализации полномочий прокурора в этой области и результатах применения мер прокурорского реагирования на нарушения земельного и иного смежного с ним законодательства.

Одной из важных задач органов прокуратуры является информирование федеральных, региональных и местных органов власти, а также населения о состоянии законности, что содействует поддержанию правопорядка и соблюдению законов на территории России.

В целом эффективность деятельности по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений обусловлена не только целенаправленной деятельностью органов прокуратуры, но и информированностью других участников этих правоотношений. В свою очередь, от работников прокуратуры зависит то, насколько общественность и иные органы власти осведомлены об их полномочиях, мерах и планах достижения искомого результата при реализации вышеуказанной задачи. Именно поэтому повышение результативности деятельности по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений во многом предопределено совершенствованием информационной открытости и доступности, достигаемой в том числе путем использования информационно-телекоммуникационных сетей, включая Интернет.

8. Организовывать повышение квалификации прокуроров, принимающих участие в судебных заседаниях с целью защиты прав и законных интересов публично-правовых образований (Российской Федерации и ее субъектов, муниципальных образований) и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений.

К участию в судебных заседаниях с целью защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений необходимо допускать прокуроров, которые обладают необходимыми знаниями в данной области, позволяющими аргументированно представлять свою позицию и анализировать обстоятельства по делу. Только рассмотрение дела по существу с учетом всех фактов, имеющих значение для правильного разрешения дела, приведет к вынесению судьей законного, обоснованного и правосудного решения по делу. Достигнуто это может быть путем проведения различных мероприятий, направленных на изучение текущего состояния правового регулирования земельных правоотношений, вносимых в земельное законодательство изменений и его практического применения, совершенствование практики и методики работы, актуализацию знаний, учитывая специфику земельных правоотношений.

9. Повышать эффективность деятельности органов прокуратуры по защите публичных интересов в области земельных правоотношений возможно за счет слаженного функционирования всех участников данных отношений путем актуализации участия органов прокуратуры в легислативном, правотворческом процессе по вопросам, связанным с возникновением, изменением и прекращением земельных правоотношений.

Обращаясь к одной из немаловажных проблем – защищенности земель и связанных с ними правоотношений – представляется целесообразным рассмотреть вопрос об интенсификации правотворческой деятельности органов прокуратуры по разработке, обсуждению законопроектов, направленных на разрешение полностью или частично неурегулированных процедур в области защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений, включая судебный порядок участия прокуроров по данным делам¹.

¹ См.: Михлина Н. В. Задачи органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений // Вестник экономической безопасности. 2021. № 6. С. 99–103.

Все перечисленные задачи системно связаны между собой и в совокупности охватывают как надзорную деятельность прокурора в сфере земельных правоотношений, так и его деятельность по защите публичных интересов в судебном порядке.

Ввиду того, что обозначенные выше задачи органов прокуратуры напрямую связаны с повышением эффективности деятельности по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, что немыслимо без совершенствования положений нормативных правовых актов, проведения научных исследований в данной области и изучения эмпирического материала, считаем уместным обратиться к целям и задачам, сформулированным в приказах Генерального прокурора Российской Федерации. В ранее упомянутом приказе № 473 перечислен ряд задач прокурора, которые конкретизируют его роль в арбитражном судопроизводстве, включая защиту интересов государства, органов местного самоуправления и предпринимателей в арбитражных процессах, однако считаем, что подобная конкретизация может быть также закреплена и в других приказах, посвященных участию прокурора в судебных процессах¹.

В основе статуса прокурора, помимо задач и целей по защите в суде нарушенных публичных интересов, в том числе в сфере земельных правоотношений, несомненно, присутствуют принципы как основополагающие правила, которые направляют и определяют действия прокурора, выступая вектором и ориентиром его деятельности.

Основные положения деятельности прокуратуры Российской Федерации, в том числе принципы ее организации, определены ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», где отражены положения о том, что прокуратура Российской Федерации организована как единая федеральная централизованная система, объединяющая различные органы и структуры. Ее

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе» (ред. от 11.01.2021) // СПС «КонсультантПлюс».

функционирование основывается на принципе подчинения, где нижестоящие прокуроры подотчетны вышестоящим уровням и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Невозможно не согласиться с мнением М.М. Черепанова, который занимался исследованием данной проблематики¹. Принципы, на которых строится организация и деятельность органов прокуратуры, являются идеологическими основами, выражающими характер и специфику этого правоохранительного органа. Они не только устанавливают рамки компетенции органов прокуратуры, но и определяют область действия и полномочия ее сотрудников. Более того, принципы прокуратуры оказывают влияние на развитие законодательства, касающегося прокурорской деятельности и ее надзорной функции.

Принципы, на которых базируется прокуратура, представляют собой фундамент, на котором строится ее структура и определяются ее цели и функции. Эти принципы помогают сформировать уникальное видение роли прокурорского органа в правовой системе государства и его важное место в защите законности и публичных интересов.

В силу направленности настоящего исследования принципы деятельности прокуратуры возможно разделить на две категории, где одни связаны с фундаментальными основами, на которых строится вся деятельность органа прокуратуры как правоохранительного органа, а другие касаются конкретной роли и функций прокурора в судебной защите по вопросам земельных правоотношений. Последние определяют специфику и направление деятельности прокурора при участии в судебных процессах и обеспечении соблюдения законности в данной области.

Несмотря на то, что ст. 4 Закона о прокуратуре, как следует из ее наименования, посвящена принципам организации и деятельности прокуратуры, соответствующие положения изложены в ней недостаточно

¹ Черепанов М. М. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Екатеринбург, 2008. С. 3.

четко, в том числе не выделены и не определены принципы как таковые, что не способствует формированию полного и единообразного представления о соответствующих исходных положениях.

Анализ теоретических источников показал, что ученые характеризуют принципы, выводимые из содержания пп. 1, 2 ст. 4 Закона о прокуратуре, как основополагающие и относят к ним законность, независимость органов прокуратуры, внепартийность, централизм и гласность. Данные принципы формируют базу для обеспечения эффективности и предметности прокурорского надзора, определяют его направления и границы, допустимые в правовом государстве¹.

Остановимся на анализе основных принципов организации и деятельности органов прокуратуры, закрепленных в пп. 1, 2 ст. 4 Закона о прокуратуре, применительно к исследуемой нами теме о деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Первым из таких исходных начал является принцип законности. По своему смысловому содержанию он состоит в том, что при осуществлении всего объема принадлежащих им функций органы прокуратуры обязаны неукоснительно следовать положениям закона, основывать свои решения на действующем законодательстве, строго соблюдать и исполнять его предписания и запреты. Этот принцип образует исходную основу для всех направлений деятельности органов прокуратуры, так как все иные принципы базируются на нем, представляя собой его продолжения.

Принцип законности основан на положениях ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации и может быть отнесен к общеправовым принципам, поскольку распространяется на все органы государственной власти, в том числе и на органы прокуратуры, а также на органы местного самоуправления, должностных лиц указанных органов, а также на граждан и их объединения, и

¹ Камышов В.Г. Прокурорский надзор как средство защиты личных прав и свобод человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М., 2012. С. 12–13.

заключается в возложении и исполнении ими общей для них обязанности по соблюдению законов.

Вместе с тем, как обоснованно пишет В.Ю. Шобухин, с учетом специфических особенностей положения органов прокуратуры, преимущественно осуществляющих надзор за соблюдением законов другими должностными лицами, организациями, органами власти и т. д., в их деятельности принцип законности характеризуется двумя сторонами своего проявления. Первая сторона проявляется в том, что на органы прокуратуры, равно как и на другие органы государственной власти, возложена обязанность по соблюдению законов. В своих действиях прокуроры и работники прокуратуры обязаны строго следовать требованиям законов. Правовой статус прокуратуры определяется и регулируется именно законом. Вторая же сторона заключается в том, что предназначение органов прокуратуры – осуществление надзора за соблюдением законов другими субъектами имеющихся правоотношений. При этом деятельность поднадзорных субъектов подлежит оценке только с точки зрения их соответствия положениям действующих законов. Иные критерии здесь не имеют значения для целей данного направления прокурорского надзора, в том числе целесообразность и справедливость тех или иных решений и действий либо их правильность¹.

Прокурор вправе задействовать имеющийся у него арсенал мер реагирования исключительно в связи с выявленным нарушением законодательства. В контексте принципа законности также следует учитывать, что прокуроры в ходе своей надзорной деятельности могут выявлять противоречащие друг другу законы, несовершенство других правовых актов, а также пробелы в законодательстве. С учетом этого практическое значение приобретает решение проблемы надления их правом законодательной инициативы, что было бы оправданным шагом, учитывающим роль

¹ Шобухин В.Ю. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры в условиях современных законодательных изменений // Налоги. 2008. № 12. С. 144–151; Шобухин В.Ю. О некоторых принципах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. 2008. № 5. С. 144–151.

прокуратуры в укреплении законности в государстве¹. Как обоснованно отмечает Н.Н. Карпов, исходя из специфики конституционно-правового положения органов прокуратуры, в качестве меры по повышению эффективности ее деятельности целесообразно предложить включить Генеральную прокуратуру Российской Федерации в число субъектов права законодательной инициативы на федеральном уровне, что с позиции ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации способно усилить законодательные механизмы в области защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства².

Предложение о наделении Генеральной прокуратуры Российской Федерации правом законодательной инициативы, не связанным исключительно с вопросами ее деятельности, поддержали 369 (78,18 %) из 472 респондентов.

Согласно п. 1.2 Положения об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации³ в настоящее время такая деятельность осуществляется по следующим основным направлениям: инициативная разработка проектов законов и иных нормативных правовых актов; участие в обсуждении законопроектов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

¹ Шобухин В.Ю. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры в условиях современных законодательных изменений // *Налоги*. 2008. № 12. С. 144–151; Шобухин В.Ю. О некоторых принципах организации и деятельности российской прокуратуры // *Российский юридический журнал*. 2008. № 5. С. 144–151.

² Карпов Н.Н. Конституционно-правовые отношения и роль прокуратуры в обеспечении их стабильности: монография. М.: Институт повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2007. С. 149–150.

³ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 (ред. от 06.02.2013) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (вместе с Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации) // СПС «КонсультантПлюс».

Принцип законности является основополагающим и для деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, в том числе в судебном порядке, поскольку этот принцип должен проецироваться на обеспечение ими соблюдения Конституции Российской Федерации и действующего земельного и связанного с ним законодательства со стороны всех участников земельных правоотношений, в том числе посредством принятия мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения в данной области и защиты нарушенных интересов в суде.

Большое значение придается и принципу гласности деятельности органов прокуратуры, поскольку он призван обеспечить взаимодействие прокуратуры с общественностью, транспарентность деятельности данных органов. Кроме того, гласность в деятельности органов прокуратуры позволяет проинформировать широкий круг органов власти, организаций и граждан о правомочиях прокуратуры в различных сферах, в том числе в сфере судебной защиты прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в области соблюдения земельного законодательства.

Однако гласность деятельности органов прокуратуры ограничена пределами, установленными законодательством Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также о государственной и иной специально охраняемой законом тайне.

Для осуществления прокуратурой защиты в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений фактическая реализация принципа гласности такой деятельности позволяет проинформировать другие органы власти, учреждения, коммерческие и иные организации, а также общество в целом о результатах предпринимаемых прокурорами мер, об экологических и иных последствиях нарушений земельного и связанного с ним законодательства, а также обратиться к широкому кругу участников земельных правоотношений с предложениями о содействии прокуратуре в

предупреждении соответствующих правонарушений. Кроме того, освещение выявляемых органами прокуратуры и контрольно-надзорными органами нарушений земельного законодательства в СМИ превентивно влияет на их пресечение и позволяет, в том числе широкому кругу населения, получать сведения и иметь возможность не стать невольными участниками правонарушений с землей.

В связи с тем, что прокуратура Российской Федерации, как и другие органы государственной власти, представляет собой четко выстроенную иерархическую систему, принцип единства и централизации базируется на вертикали власти во главе с Генеральным прокурором Российской Федерации.

Указанный принцип выступает в качестве иерархического «скелета» прокуратуры, на основе которого возникают сложные взаимоотношения и взаимосвязи всех структурных единиц данной системы. Такое устройство системы органов прокуратуры позволяет выстраивать единые для всех цели и принимать взвешенные решения по стоящим перед данной системой задачам на всех ее уровнях (федеральный, региональный и местный).

При этом следует отметить, что у каждого прокурора остается достаточно широкий круг полномочий, позволяющий ему самостоятельно принимать решения по вопросам, входящим в круг его должностных обязанностей. Однако это не подразумевает, что прокурор не может быть подвергнут наказанию за принятые решения.

Принцип единства данной системы органов государственного управления исходит из принципа централизации и подтверждает то, что все органы прокуратуры представляют из себя единую взаимосвязанную систему, внутри которой они осуществляют общую деятельность с едиными для всех целями и задачами.

Относительно осуществления прокурорами судебной защиты публичных интересов в области земельных правоотношений необходимо отметить, что рассматриваемые принципы являются основой для создания и реализации единой позиции по применению законодательства, а также

способов и методов выявления нарушений прав и законных интересов всех участников правоотношений в указанной сфере. Помимо прочего, указанные принципы позволяют выработать и единые для всех меры реагирования, которые прокуроры могут применять для восстановления законности, включая обращения прокурора в суд и участие в различных видах судопроизводства для защиты прав и законных интересов публично-правовых образований и неопределенного круга лиц в сфере земельных отношений.

Принцип независимости прокуратуры состоит в том, что ее органы при осуществлении своих полномочий являются независимыми от каких-либо иных органов государственной и муниципальной власти. Независимость органов прокуратуры относится к важнейшим условиям надлежащего выполнения органами прокуратуры своих функций, а равно и принадлежащих им полномочий. С этим исходным началом связан и принцип политической независимости (внепартийности, деполитизации), заключающийся в том, что для работников прокуратуры установлен запрет на членство в общественных объединениях, которые имеют политические цели, а также на какое-либо иное принятие ими участия в деятельности последних.

Применительно к судебной защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений принцип независимости прокуратуры также имеет большое значение, поскольку от его фактической реализации на практике зависит эффективность прокурорского надзора, в том числе прокурорских проверок в области исполнения земельного и связанного с ним законодательства со стороны не только хозяйствующих организаций, но и государственных и муниципальных органов власти и учреждений. Независимость прокуратуры от таких органов позволяет ей принимать действенные меры по своевременному выявлению фактов нарушений земельного и связанного с ним законодательства, по всестороннему, полному и объективному установлению всех юридически значимых обстоятельств соответствующих нарушений и принятию необходимых мер прокурорского реагирования, а также по обращению с исковыми и иными заявлениями в суд

для защиты нарушенных публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Кроме того, независимость органов прокуратуры лежит в основе эффективной координации действий других органов власти и учреждений по обеспечению экологической безопасности земель, а также по предупреждению правонарушений в области исполнения земельного и связанного с ним законодательства и борьбы с такими нарушениями.

Перечисленные принципы относятся к организации и деятельности органов прокуратуры в целом, в том числе ко всем выполняемым функциям, направлениям надзора и участию прокуроров в различных видах судопроизводства, включая защиту прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и неопределенного круга лиц, связанных с соблюдением земельного законодательства.

Отметим, что ученые выделяют и другие принципы деятельности органов прокуратуры. Так, Р.Б. Осокин утверждает, что деятельность прокуратуры базируется на принципах равенства граждан при замещении должностей государственной службы, включая службу в органах прокуратуры, приоритета прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности государства, а также деидеологизации и разделения властей¹.

В настоящее время актуальным является принцип невмешательства органов прокуратуры в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов. Между тем считаем более точным назвать данный принцип недопустимостью вмешательства в экономическую и иную деятельность поднадзорных физических и юридических лиц, не вызываемого основаниями, предусмотренными законом.

В частности, пп. 8.4–8.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 запрещено необоснованное вмешательство в экономическую деятельность предприятий и организаций и

¹Осокин Р.Б. К вопросу об организации деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации (основные функции, принципы) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 201.

участие прокуроров в разрешении экономических споров между различными хозяйствующими субъектами. Кроме того, отдельно в приказе делается акцент на недопущении в рамках проверочных мероприятий приостановлений деятельности предприятий и организаций, связанных с производством или строительством, по инициативе органов прокуратуры, за исключением случаев, когда указанные действия создают опасность для жизни граждан. Также немаловажным условием соблюдения принципа законности в деятельности прокуратуры является необходимость законной реализации полномочий при осуществлении контрольно-надзорной деятельности и недопущение препятствования правомерной предпринимательской деятельности участников экономических правоотношений¹.

Анализ приведенных положений приказа Генерального прокурора Российской Федерации позволяет констатировать, что вмешательство органов прокуратуры в предпринимательскую или иную экономическую деятельность является допустимым только в тех случаях, когда того требуют интересы обеспечения безопасности граждан, неопределенного круга лиц либо для этого имеются иные основания, прямо предусмотренные законом, особенно при инициировании прокурором защиты прав и законных интересов в судебном порядке.

Например, при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением земельного законодательства могут выявляться факты совершения хозяйствующими субъектами нарушений требований экологической безопасности, что, в свою очередь, может угрожать здоровью и даже жизни граждан, вследствие чего вмешательство органов прокуратуры в такую деятельность является не только допустимой, но и необходимой и даже безотлагательной мерой.

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (с изменениями и дополнениями) // Законность. 2008. № 3.

Так, в судебном порядке были рассмотрены иски Балашихинского городского прокурора, действовавшего в законных интересах неопределенного круга лиц, в отношении ООО «Авалон» и АО «Горбрус»¹.

Из материалов дела следует, что деятельность компаний по осуществлению кремации в помещениях комплекса ритуальных услуг не соответствовала требованиям санитарно-эпидемиологических правил, предусмотренных СанПиН 2.2.1/2.2.1 1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов»². При осуществлении комплексных контрольно-надзорных мероприятий, проведенных Балашихинской городской прокуратурой, были установлены грубые нарушения санитарно-эпидемиологических норм, выразившиеся в игнорировании персоналом АО «Горбрус», осуществлявшим деятельность по кремации на объекте, принадлежащем ООО «Авалон», правил по установлению санитарно-защитной зоны на объекте, установленных Федеральным законом от 30.03.1999 №52-ФЗ³. Исковые требования прокуратуры были судом удовлетворены в полном объеме; деятельность по кремации на объекте ООО «Авалон» была приостановлена до утверждения в установленном порядке проекта обоснования санитарно-защитной зоны и получения санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии проекта санитарным правилам, включая проведение оценки риска для здоровья населения и вынесение соответствующего резолютивного решения

¹ Решение Балашихинского городского суда Московской области от 1 августа 2019 г. по делу № 2-4778/2019 // Архив Балашихинского городского суда Московской области за 2019 год.

² Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25.09.2007 № 74 (ред. от 28.02.2022) «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов"» // Рос. газ. 2008. 9 февраля.

³ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14, ст. 1650, 2023; № 31 (Часть III), ст. 5808.

Главным государственным санитарным врачом об установлении санитарно-защитной зоны.

В продолжение исследования остановимся на рассмотрении принципов, которые предусмотрены для конкретных видов судопроизводства, в которых участвуют прокуроры для защиты указанных прав и интересов в области земельного законодательства.

Так, например, при осуществлении защиты в судах общей юрисдикции публичных интересов, т. е. представляя государство, органы государственной власти или органы местного самоуправления, неопределенный круг лиц, в связи с реализацией земельного законодательства органы прокуратуры обязаны учитывать основные требования, изложенные в ст. 5–13 ГПК РФ, затрагивающих деятельность прокуроров в гражданском процессе¹. При этом следует отметить, что каждый из принципов, изложенных в указанных гражданско-процессуальных нормах (например, принцип разумности сроков судопроизводства – ст. 6.1 ГПК РФ), фактически адресован деятельности судов, однако это не исключает обязательности его реализации другими участниками процесса – прокурорами – в рамках защиты публичных интересов в области земельных правоотношений.

Важным обстоятельством на практике здесь выступает разграничение предметов ведения прокуратуры и судов.

Органы прокуратуры обращаются в суды при разрешении ситуаций, когда необходимо осуществление правосудия – исключительной компетенции судов (ст. 5 ГПК РФ). В рамках вышеуказанных процессуальных полномочий прокуроры при рассмотрении дел о земельных правоотношениях, в частности, руководствуются принципом равенства граждан перед законом и судом (ст. 6 ГПК РФ) в тех случаях, когда были проигнорированы права и законные интересы инвалидов, многодетных семей или других социальных групп, нуждающихся в поддержке государства, а также неопределенного круга лиц.

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 24.06.2023, с изм. от 20.07.2023) // Рос. газ. 2002. 20 ноября; 2023. 26 июня.

Прокурор посредством реализации своих процессуальных полномочий, осуществления координации деятельности других органов власти и учреждений, а равно надзора за их деятельностью, содействует судопроизводству, организует исполнение судебных решений в разумный срок (ст. 6.1 ГПК РФ), тем самым обеспечивая принцип их обязательности для всех участников гражданского процесса (ст. 13 ГПК РФ). Непосредственное участие прокурора в гражданском судопроизводстве в связи с реализацией земельных правоотношений также базируется на обязательном соблюдении основных положений состязательности и равноправия сторон (ст. 12 ГПК РФ).

Схожесть в регламентации правового положения и деятельности органов прокуратуры при реализации принципов судопроизводства в рамках гражданского процесса с административным и уголовным законодательством позволяет определить основные тенденции участия прокурора при рассмотрении административных дел, дел об административных правонарушениях и в уголовном судопроизводстве.

По мнению В.О. Шобухина¹, описанные выше принципы для прокуроров выступают в качестве отраслевых, поскольку рассматривают процессуальные полномочия лишь в определенных правоотношениях. Таким образом, прокурор руководствуется принципами судопроизводства тогда, когда сам является участником этих правоотношений. Так, например, в случаях поддержки государственного обвинения по уголовным делам прокуроры руководствуются принципом невиновности, а в административном производстве – принципом оперативности (быстроты).

Выделенные выше принципы организации и деятельности прокурора относятся ко всем направлениям его деятельности. Исключение составляют отраслевые принципы, варьирующиеся в зависимости от вида судопроизводства, в котором участвует прокурор. Этот тезис в полной мере применим и в случаях участия прокурора в защите публичных интересов в

¹ Шобухин В.Ю. О некоторых принципах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. 2008. № 5. С. 146.

сфере земельных правоотношений. Поскольку в прокурорской практике соответствующие вопросы преимущественно рассматриваются в рамках судебных процедур, предусмотренных гражданско-процессуальным и административным законодательством, то и интересующие нас принципы процессуальной деятельности органов прокуратуры следует выводить из анализа ГПК РФ, КАС РФ и АПК РФ. При этом следует иметь в виду, что процессуальное законодательство при регламентации своих принципов преимущественно ориентируется на суды, в том числе и с позиции обеспечения соблюдения тех или иных принципов посредством осуществления судебной власти.

К основным принципам административного судопроизводства можно отнести принцип равенства всех перед законом и судом, принципы гласности, непосредственности и открытости судебного процесса, его законности и справедливости, принципы разумности срока осуществления административного судопроизводства и исполнения принятых по нему судебных актов, а также состязательности и равноправия сторон (ст.6 КАС РФ).

Как видно, практически все эти принципы относятся к суду и (или) реализуются при его непосредственном участии, тогда как для сторон судебного процесса и иных его участников такие принципы являются некой системой координат, в которой определена роль каждого из них и установлены границы их правового статуса¹.

Поэтому отраслевые принципы относятся именно к деятельности прокурора как участника того или иного судебного процесса, определяют его деятельность в контексте той роли, которая отведена ему в соответствующем процессе, и не обладают какой-либо спецификой в зависимости от содержания рассматриваемого вопроса, в том числе от сферы, которой касаются

¹ См.: Михлина Н. В. К вопросу о понятии и признаках института защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 2. С. 164–170.

защищаемые права и интересы государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц. Это, думается, обосновано введением в действие в России процессуального законодательства, предусматривающего единые формы устанавливаемых и регламентируемых им процедур, которые вытекают и из материально-правовой природы имеющихся в нем норм.

Между тем считаем целесообразным уточнить специальный принцип приоритетного экологического значения охраны земли как важнейшего самостоятельного объекта окружающей среды. Как следует из изученной прокурорской практики, при защите в суде любых прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений типичным является одновременная взаимосвязь таких прав и интересов с гражданским и природоохранным законодательством. При этом на первый план могут выходить те или иные правоотношения, тогда как наиболее важными из них в любом случае являются те, в которых земля рассматривается как важнейший охраняемый природный компонент.

Для того чтобы экологическим отношениям уделялось первостепенное и обязательное значение и соответствующие вопросы не оставались за рамками судопроизводства, считаем целесообразным закрепить указанный специальный принцип, поскольку он в равной мере может относиться и к организационной деятельности органов прокуратуры. Правовое закрепление принципа будет способствовать его локализации в нормативно-правовых актах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, что позволит систематизировать и определить пределы ведения и полномочия природоохранных подразделений прокуратуры в сфере реализации земельных правоотношений, включая обеспечение защиты прав и законных интересов участников этих правоотношений. Также данный принцип касается и деятельности органов прокуратуры, поскольку ориентирует их на обеспечение всемерной и приоритетной защиты природных компонентов вне зависимости

от того, объектом каких правоотношений они являются в том или ином конкретном случае.

Охрана земель как основного компонента окружающей среды является одним из наиболее важных принципов, закрепленных в действующем российском законодательстве (подп. 2 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Таким образом, мы также предлагаем рассматривать данный принцип в качестве специального для деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, в том числе в судебном порядке, уточнив его содержание за счет придания земле приоритета еще и по отношению к ее значению как средства производства в сельском и лесном хозяйстве.

В связи с этим целесообразно уточнить содержание специального принципа, состоящего в приоритете охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды, в том числе и по отношению к значению земли как средства производства в сельском хозяйстве и в лесном хозяйстве, что следует обязательно включить в нормативные правовые акты Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященные вопросам прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства. Это, безусловно, позволит придать данному положению значение исходного начала, ориентирующего органы прокуратуры на восприятие земель, а также иных природных компонентов и связанных с ними общественных отношений через призму обеспечения экологической безопасности в государстве.

Отталкиваясь от указанных принципов и анализируя теоретические позиции правовых исследований в области защиты прокурором публичных прав в сфере земельных правоотношений, полагаем, что указанная сфера деятельности прокурора имеет важные, специфические только для нее, индивидуальные особенности, которые не свойственны другим направлениям, что позволяет отнести их к самостоятельному институту (прокурорской

деятельности, права) – защита прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений в суде¹.

Так, можно выделить основные критерии, согласно которым целесообразно выделить указанную деятельность прокурора в отдельный правовой институт. К этим критериям Л.П. Лапшина, Т.В. Решетнева относят:

1) единство рассматриваемых норм (наличие общих положений, принципов и правовых понятий);

2) строго определенная направленность (реализация только присущих указанному институту функций);

3) узкодискреционный характер норм (определенная в рамках правового поля направленность, полностью или частично отвечающая за их вид и содержание);

4) непосредственная реализация в отдельных структурных единицах нормативных правовых актов (главах, разделах и пр.)².

По мнению М.И. Байтина, под правовым институтом следует понимать совокупность правовых норм, которые регулируют схожие (близкие) родственные отношения³. В свою очередь, О.С. Иоффе полагает, что правовой институт – это группа норм, которые объединяет особый способ межотраслевого метода к регулируемому ими виду общественных отношений⁴.

Таким образом, анализ позиций вышеуказанных ученых позволяет сформулировать вывод о том, что для признания за тем или иным комплексом взаимосвязанных и взаимообусловленных норм правового института необходимы следующие условия: совокупность однородных норм, сгруппированных в нормативные правовые акты, регулирующие смежные

¹ См.: Михлина Н.В. К вопросу о понятии и признаках института защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 2. С. 164–171.

² Лапшина Л.П., Решетнева Т.В. Основы теории права: учебно-методическое пособие. Ижевск: Издательский центр «Удмуртский университет», 2019. 74 с.

³ Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов: СГАП, 2001. С. 82.

⁴ Иоффе О.С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1968. Вып. 14. С. 46–50.

общественные отношения в определенной сфере, принадлежность к определенной отрасли или отраслям права, что в полной мере можно отнести к рассматриваемому виду правоотношений.

В действующем земельном законодательстве закреплён принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель. Указанный принцип полностью соответствует положениям Конституции Российской Федерации (ст. 9).

В ряде исследований абсолютно обоснованно предлагается отнести земельное право к самостоятельным отраслям права¹.

При защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений прокурор должен в своей деятельности ориентироваться не только на требования земельного законодательства. Межотраслевой характер прокурорской деятельности по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений означает, что в целях всестороннего и объективного разрешения правовых споров прокурорам следует обращаться к нормам градостроительного, водного, гражданского и экологического права.

В ряде научных исследований участие прокурора в судебном процессе рассматривается как самостоятельное направление деятельности². В свою очередь, надзорная деятельность, реализуемая в досудебном и судебном порядке, выступает как самостоятельное направление, ориентированное на предупреждение, пресечение, мониторинг и профилактику правонарушений, восстановление нарушенных прав, совершенствование действующего законодательства в определенной сфере правоотношений.

Применительно к настоящему исследованию надзорная деятельность прокурора в области земельных правоотношений позволяет органам

¹ Кулапов В.Л., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Норма, 2009. С. 383.

²Березовская С. Г. Прокурорский надзор в советском государственном управлении. М.: Госюриздат, 1954. С. 44–45.

прокуратуры осуществлять адекватное реагирование на нарушения в этой сфере, независимо от вида процессуальной деятельности, в которой задействован прокурор (административной, гражданско-правовой, арбитражной или уголовной).

Таким образом, принимая во внимание особый объект правового регулирования, было бы целесообразно включить надзорную деятельность, реализуемую прокурорами в судебном и внесудебном порядке, в качестве отдельного правового института.

Данное мнение небезосновательно, поскольку действующее законодательство о прокуратуре ориентирует прокурорскую деятельность на достижение верховенства закона, укрепление и поддержание законности, эффективную защиту прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства, осуществляемую посредством участия прокуроров в рассмотрении дел судами при отправлении правосудия в порядке гражданского, уголовного, административного и арбитражного судопроизводства (ст.1 Закона «О прокуратуре»)¹.

Однако имеются и точки зрения, согласно которым разграничение функций прокуратуры на различные отрасли, подотрасли, направления или отдельные институты не имеет научного или прикладного (в т. ч. практико-ориентированного) значения, поскольку влечет правовую неопределенность в том, в какой степени и в каких пределах должны реализовываться функции (подфункции и пр.), включая надзорные функции прокуратуры, если они охватывают смежные направления и виды деятельности в конкретной сфере правоотношений².

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 24.07.2023) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472; 2023. № 31 (Часть III), ст. 5772.

² Усов А.Ю. Об определении понятия «функция органов прокуратуры» и смежных с ним // Черные дыры в российском законодательстве. 2014. № 6. С. 102–104; Осокин Р.Б. К вопросу об организации деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации (основные функции, принципы) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 199–202; Осокин Р.Б., Торговченков В.И. Деятельность органов прокуратуры в контексте повышения эффективности региональной системы государственного управления

Здесь следует отметить, что федеральное правовое регулирование получило лишь участие прокурора в судах, в то время как иные направления его деятельности имеют лишь локальное нормативное закрепление и не реализуются в иных отраслях права. Описанные обстоятельства позволяют сделать вывод, что только рассматриваемый вид деятельности прокурора корреспондируется с процессуальным законодательством Российской Федерации (арбитражным, гражданским, административным и уголовным судопроизводством), что позволяет рассматривать его процессуальную деятельность производно от соответствующих видов судопроизводства, в том числе и при осуществлении защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

По тому же принципу организуется и система построения органов прокуратуры в Российской Федерации – в зависимости от регулируемых правоотношений или реализации конкретных видов контрольно-надзорной деятельности: управления, главные управления, курируемые направления (например, экология).

Систематизация направлений деятельности прокуратуры базируется на определенных основополагающих началах – принципах, позволяющих выразить специфику правового статуса и индивидуализации (обособления).

В соответствии с указанными принципами вырабатываются компетенции органов прокуратуры (властные полномочия и пределы их реализации), определяется перечень публичных правоотношений, защита которых отнесена к исключительным полномочиям прокуратуры, а также дальнейшее совершенствование института прокуратуры.

(на примере Тамбовской области) // Закон и право. 2016. № 6. С. 118–121; Осокин Р.Б., Маилян С.С. Актуальные проблемы деятельности органов прокуратуры и судебных органов Российской Федерации. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. С. 25; Щерба С. П., Решетникова Т. А. Конституционные новеллы о системе и иерархии функции прокуратуры // Законность. 2021. № 4. С. 3–6; Осокин Р.Б., Панфилов П.О. Правоохранительные органы: учебник. М.: Издательство МГТУ имени Н. Э. Баумана, 2022. С. 31–35.

Таким образом, эти принципы выступают в качестве основ (фундамента), на которых формируются структура органов прокуратуры, их основные задачи, функции и профессиональные компетенции.

Принципы организации и деятельности органов прокуратуры в исследуемой области можно условно разделить на две группы: 1) принципы, отражающие исходные начала организации прокуратуры в целом (организационный компонент); 2) принципы, отражающие исходные начала участия прокуроров в защите прав и интересов публично-правовых образований и неопределенного круга лиц в области земельных правоотношений (деятельностный компонент)¹.

Остановимся отдельно на нормативном регулировании оснований и порядке защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Во-первых, Конституция Российской Федерации отделяет прокуратуру от иных органов государственной власти, закрепляя ее особый конституционно-правовой статус. Независимость органов прокуратуры отметил также Верховный Суд Российской Федерации, который в решении от 11.02.2005 № ГКПИ04-1479 указал, что прокуратура не входит в систему федеральных органов исполнительной власти².

Во-вторых, Основным законом Российской Федерации земля и природные ресурсы отнесены к конституционно-защищаемым объектам, а правоотношения, возникающие в связи с их использованием, – к конституционным. Таким образом, их охрана обеспечивается Российской Федерацией через систему органов государственной власти. В свою очередь,

¹ См.: Михлина Н. В. К вопросу о понятии и признаках института защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 2. С. 164–170.

² Решение Верховного Суда Российской Федерации от 11.02.2005 № ГКПИ04-1479. Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант-Плюс»; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29.03.2005 № КАС05-148 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Российской Федерации от 11.02.2005 № ГКПИ04-1479». Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

надзор за соблюдением земельных правоотношений определен новой редакцией ст. 129 Конституции Российской Федерации в качестве одного из основных направлений прокурорского надзора¹.

В-третьих, различные нормы материального права, к которым можно отнести земельное, градостроительное, гражданское, природоохранное, административное и пр., предусматривают нормативное отражение деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

В данном случае, с одной стороны, речь идет о контрольно-надзорной деятельности прокуратуры, деятельности по непосредственному выявлению и пресечению фактов нарушения земельного законодательства, установлению причин и условий, способствовавших совершению правонарушений, и восстановлению прав, нарушенных в связи с совершением правонарушений и иных деликтов, с другой – о деятельности прокурора непосредственно при защите интересов общества и государства в суде.

Контрольно-надзорная деятельность прокурора определена рядом федеральных законов (например, Федеральным законом от 07.02.2011 №3-ФЗ «О полиции», Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» или Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»), приказами и иными нормативными правовыми актами Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В свою очередь, процессуально-судебная – действующим процессуальным законодательством (УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ). В зависимости от вида земельных правоотношений определяется

¹ Указ Президента Российской Федерации от 03.07.2020 № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками» // Рос. газ. 2020. 04 июля.

и количество правовых источников, которыми должен руководствоваться прокурор в своей деятельности.

При этом зачастую при рассмотрении отдельных категорий дел прокурор должен руководствоваться основными источниками права¹, регламентирующими деятельность органов прокуратуры в указанной сфере: например, при последовательном проведении контрольных мероприятий, осуществлении надзорной деятельности за деятельностью федеральных органов исполнительной власти в связи с выявленными правонарушениями и защитой нарушенных прав и интересов в последующем в суде.

Рассмотренные обстоятельства ярко отражают обширный арсенал правового регулирования земельных правоотношений в российском законодательстве. Так, защита прокурором публичных интересов в указанной сфере может быть реализована как в арбитражном суде, так и в суде общей юрисдикции, тогда как иные сферы правоотношений имеют, как правило, специфику одного вида юрисдикции.

Поскольку законодателем государственным органам, реализующим контрольно-надзорные функции, предоставлено право обращаться в суд для восстановления и защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений, можно сделать вывод, что прокурор обладает свободой в выборе возможностей для реализации процессуальных полномочий в указанном направлении.

¹ Приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве», от 15.03.2018 № 144 «Об организации работы по обеспечению представительства и защите интересов органов и организаций прокуратуры Российской Федерации в судах», от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве», от 30.06.2021 № 376 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства», от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 15.04.2021 № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере», от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».

В целях повышения эффективности защиты земельных правоотношений и противодействия правонарушениям в указанной сфере именно в судебном порядке прокуратура осуществляет координацию действий иных контрольно-надзорных органов и федеральных органов исполнительной власти, а также осуществляет комплексное взаимодействие с ними: например, с органами экологического надзора, Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и пр.

Как показывает правовая и ведомственная статистика, судебная защита публичных интересов в области земельных правоотношений осуществляется преимущественно прокурором.

Проведенное исследование позволяет сформулировать основные положения, свойственные организационно-правовому институту защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Проведенное исследование показало, что деятельность прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений – это основанная на положениях конституционного, земельного и иного отраслевого законодательства и представляющая собой обособленный институт прокурорской деятельности функциональная деятельность по реализации прокурором широкого спектра полномочий в рамках контрольно-надзорных и процессуальных функций, к числу которых можно отнести:

1) контроль за деятельностью хозяйственно-экономических субъектов земельных правоотношений и надзор за деятельностью государственных органов в указанной сфере;

2) непосредственную деятельность, направленную на противодействие правонарушениям и иным деликтам в сфере земельных правоотношений;

3) формирование правовой позиции и прокурорское реагирование по обстоятельствам нарушения прав и законных интересов в сфере земельных правоотношений;

4) процессуальное сопровождение дел по фактам нарушений в сфере земельных правоотношений и защиту публичных интересов, связанных с ними, в судах;

5) восстановление нарушенных прав;

6) выявление причин и условий, способствовавших совершению правонарушений и иных правовых деликтов, и контроль за их устранением.

Таким образом, прокурор является важным субъектом, реализующим комплексные меры, направленные на регулирование и защиту земельных правоотношений как в рамках осуществления контрольно-надзорных функций, так и в процессе обеспечения судебного рассмотрения правовых споров и деликтов в судах. Обозначенные вопросы правового регулирования участия прокурора в сфере защиты публичных интересов в земельных правоотношениях являются важным элементом современной российской правовой системы, а их реализация и совершенствование – приоритетным направлением действующего законодательства о прокуратуре Российской Федерации.

Подводя итог исследованию целей, задач и принципов деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, необходимо сформулировать ряд выводов.

1. В настоящее время цель, задачи и принципы деятельности прокурора по защите прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений в федеральных законах и приказах Генерального прокурора Российской Федерации не сформулированы, но могут быть выведены из толкования общих нормативных положений, посвященных участию прокурора в различных видах судопроизводства.

2. В качестве цели такой деятельности прокурора следует рассматривать обеспечение прав и законных интересов неопределенного круга лиц, а также охраняемых законом интересов государства, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере земельных

правоотношений. Рассматриваемая деятельность органов прокуратуры также преследует цели, стоящие перед соответствующим видом судопроизводства и вытекающие из процессуального положения прокурора как участника того или иного судебного процесса.

3. Задачи данной деятельности прокурора подчинены соответствующей цели и связаны с защитой нарушенных прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений, а также с обеспечением законности соответствующего судебного разбирательства.

Проведенный анализ практики прокурорской деятельности, имеющей непосредственное отношение к обеспечению результативной защиты публичных интересов, то есть прав и законных интересов публично-правовых образований (Российской Федерации и ее субъектов, муниципалитетов) и неопределенного круга лиц, в сфере земельных правоотношений позволил определить ряд обусловленных данным видом деятельности задач, стоящих перед органами прокуратуры:

1) проводить постоянный мониторинг законности при соблюдении, исполнении, использовании и применении земельного законодательства, обеспечении интересов различных субъектов земельных правоотношений;

2) незамедлительно реагировать на выявленные нарушения земельного и иного природоохранного законодательства и принимать меры, предусмотренные действующим законодательством, в том числе подача в суд административных или гражданских исков в защиту публичных интересов;

3) активно формировать единую позицию прокуратуры по применению земельного, природоохранного и смежного с ними законодательства с целью последующей реализации этой позиции в ходе участия прокурора в судебных заседаниях при отправлении правосудия по гражданским, уголовным, административным и арбитражным делам;

4) отстаивать единую позицию прокуратуры в судах, осуществляющих различные виды судопроизводства, путем предоставления всесторонних и исчерпывающих доказательств;

5) проводить мониторинг и обобщение прокурорской и судебной практики в сфере защиты прав и законных интересов публично-правовых образований (Российской Федерации и ее субъектов, муниципалитетов) и неопределенного круга лиц в соответствии с нормами, регулируемыми земельные правоотношения;

6) своевременно и в полном объеме информировать органы прокуратуры о важных судебных решениях, имеющих значение для практики применения законодательства в сфере земельных правоотношений;

7) обеспечивать прозрачность защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений за счет использования широких возможностей информирования (средства массовой информации, периодические печатные издания, информационно-телекоммуникационные сети) публично-правовых образований, представителей общественности о ходе реализации полномочий прокурора в этой области и результатах применения мер прокурорского реагирования на нарушения земельного и иного смежного с ним законодательства;

8) организовывать повышение квалификации прокуроров, принимающих участие в судебных заседаниях с целью защиты прав и законных интересов публично-правовых образований (Российской Федерации и ее субъектов, муниципальных образований) и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений;

9) повышать эффективность деятельности органов прокуратуры по защите публичных интересов в области земельных правоотношений возможно за счет слаженного функционирования всех участников данных отношений путем актуализации участия органов прокуратуры в легислативном, правотворческом процессе по вопросам, связанным с возникновением, изменением и прекращением земельных правоотношений.

Все перечисленные задачи системно связаны между собой и в совокупности охватывают как надзорную деятельность прокурора в сфере земельных правоотношений, так и его деятельность по защите публичных интересов в судебном порядке.

4. Принципы организации и деятельности органов прокуратуры в исследуемой области можно условно разделить на две группы: 1) принципы, отражающие исходные начала организации прокуратуры в целом (организационный компонент); 2) принципы, отражающие исходные начала участия прокуроров в защите прав и интересов публично-правовых образований и неопределенного круга лиц в области земельных правоотношений (деятельностный компонент).

5. Защита публичных интересов в сфере земельных правоотношений представляет собой самостоятельное направление деятельности прокурора, в рамках которой прокурор одновременно обладает полномочиями по надзору за законностью в сфере земельных правоотношений и защите соответствующих публичных интересов в суде, реализуемые в ходе: 1) выявления нарушений порядка владения, пользования и распоряжения землей, наносящих вред окружающей среде, охраняемым законом интересам государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований либо неопределенного круга лиц; 2) реализации основных обязанностей прокурора по поддержанию в судах заявленных требований; 3) формирования правовой позиции в исковом заявлении и выбора способа защиты нарушенного права.

6. В работе предложено уточненное содержание специального принципа, состоящего в приоритете охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды, в том числе по отношению к значению земли как средства производства в сельском и лесном хозяйстве, с обоснованием целесообразности его закрепления в приказе Генерального прокурора Российской Федерации, посвященном прокурорскому надзору за исполнением земельного законодательства, в целях придания данному положению значения

исходного начала, ориентирующего органы прокуратуры на восприятие земель, а также иных природных компонентов и связанных с ними общественных отношений через призму обеспечения экологической безопасности в государстве.

§3. Понятия объекта и предмета деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений

Определение объекта и предмета прокурорской деятельности по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений невозможно без должного понимания терминов «деятельность прокурора», или «прокурорская деятельность», которое означает как осуществление прокурором надзора за законностью в различных сферах, так и участие прокурора в судопроизводстве, а также выполнение им иных функций согласно действующему законодательству. По этому поводу весьма емко высказался Н.Н. Карпов, считающий, что применительно к настоящему времени наряду с устоявшимся термином «прокурорский надзор» целесообразно использовать в служебном, практическом обороте более широкое понятие «прокурорская деятельность», включающее в себя как прокурорский надзор, так и иные направления деятельности прокуратуры¹.

В определении данного понятия, сформулированном Н.Н. Карповым, обоснованно обращается внимание на то, что в нем идет речь об особом виде государственной деятельности органов прокуратуры, отличающемся комплексным характером и разнообразными формами, осуществляемом в строгом соответствии с положениями Конституции Российской Федерации и федеральных законов путем надзора, уголовного преследования, выполнения иных функций, возложенных на прокуратуру, в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и

¹ Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. № 8. С. 10.

свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства¹.

Как справедливо отмечается рядом ученых, на сегодняшний день заметны те изменения, которые происходят с содержанием и наименованием самой науки. Если до недавнего времени общепринятое название «прокурорский надзор» либо появившиеся в дальнейшем формулировки «прокурорско-надзорное право» и «прокурорское надзорно-охранительное право» не вызывали сомнений в своей обоснованности, то в последние годы становится все более очевидным, что указанные наименования уже не в полном объеме способны отразить увеличивающееся число функций и полномочий органов прокуратуры как с доктринальной, так и с практической стороны, в связи с чем можно утверждать, что сейчас более емким является название «теория прокурорской деятельности»².

В настоящее время прокурорский надзор за соблюдением земельного и связанного с ним законодательства и участие прокурора в различных видах судопроизводства в целях защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений является одним из приоритетных направлений прокурорской деятельности, что согласуется с научно обоснованным подходом, в соответствии с которым первоочередные задачи такой деятельности преимущественно определяются исходя из актуального состояния общества, государственной политики, а также качественных и количественных параметров, которые характеризуют законность и правопорядок, складывающиеся в Российской Федерации в целом, ее отдельных регионах, а также в определенных сферах социальных отношений³. Представляется, что значимость того или иного направления прокурорской

¹ Там же.

² Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография / О.Н. Коршунова, В.В. Лавров, Е.Л. Никитин и др. М.: РУСАЙНС, 2019. С. 6–8.

³ Усов А.Ю. Об определении понятия «функция органов прокуратуры» и смежных с ним // Черные дыры в российском законодательстве. 2014. № 6. С. 102–104; Немзорова Р.Ю. Приоритеты прокурорской деятельности: практический и теоретический аспекты: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.11. М., 2015. С. 16.

деятельности можно определить и с учетом ее объекта (объектов) и предмета (предметов).

Отметим, что формулирование понятийного аппарата имеет важное значение как для развития доктрины, так и для повышения эффективности прокурорской деятельности. Важную роль играет четкое формулирование дефиниций объекта и предмета прокурорской деятельности, а также их составляющих. Благодаря всестороннему, научному и обоснованному содержанию дефиниций указанных понятий законодатель имеет возможность наиболее полно и верно установить цели и задачи прокурорской деятельности.

Например, благодаря правильному и полному определению указанных выше дефиниций, мы можем ставить нужные и правильные цели и задачи при проведении отдельно взятого мероприятия, которое проводится прокуратурой во время осуществления прокурорской проверки. А рациональное использование сил и средств, вытекающее из правильной постановки целей и задач, позволяет прокуратуре более эффективно не только выявлять нарушения действующего законодательства, но и осуществлять защиту нарушенных прав и законных интересов участников соответствующих правоотношений.¹

В связи с тем, что прокурорская деятельность является разновидностью юридической деятельности, осуществляемой государственным органом, доктринальное определение дефиниций ее объекта и предмета целесообразно выстраивать на основе соответствующих понятий, разработанных представителями теории государства и права, методологически обеспечивающих другие научные дисциплины, в том числе науку о прокуратуре и прокурорской деятельности².

¹ Ашиткова Т.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о землепользовании // Российская юстиция. 2016. № 7. С. 60–63; Заславская Н.М. Теория и практика осуществления государственного земельного надзора: новые подходы и старые проблемы // Экологическое право. 2015. № 3. С. 18–23.

² Коробейников Б.В. Основные понятия прокурорского надзора // Прокурорский надзор: учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. 9-е изд. М.: Юрайт, 2010. С. 25.

Юридическая деятельность государственного органа, как следует из теории государства и права, понимается как осуществляемое таким органом, являющимся субъектом права, воздействие на определенные общественные явления (общественные отношения), направленное на достижение целей, присущих соответствующей деятельности, посредством совершения тех или иных юридически значимых действий с применением имеющегося арсенала правовых средств. Поэтому в качестве объекта юридической деятельности государственного органа рассматриваются общественные явления (общественные отношения), подвергающиеся воздействию в результате осуществления такой деятельности. При этом в ходе осуществления указанного воздействия имеет место не только правообразование и правореализация, но еще преобразование правовых явлений с исключением из правовой системы таких явлений, которые противоречат праву, то есть нарушений правовых предписаний. По причине того, что воздействие во всех случаях, как справедливо указывали ученые, осуществляется через реализацию государственным органом функций и компетенции и направлено именно на достижение установленных законом целей, пределы объекта деятельности этого ограничено такими параметрами, как цели, функции, компетенция¹. При этом под компетенцией государственного органа понимается нормативно закрепленная система ориентированных на осуществление функций государства государственно-властных и других полномочий и публичных прав государственного органа, необходимых для эффективного воздействия на общественные отношения, образующие предметы ведения данного органа².

¹ Карташов В.Н. Юридическая деятельность: проблемы теории и методологии: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М.: НИИ советского государственного строительства и законодательства, 1990. С. 8; Назаров С.Н. Теоретико-правовые основы юридической деятельности надзорно-контрольных органов в условиях формирования правового государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Ростов-на-Дону: Северо-Кавказская академия государственной службы, 2000. С. 27.

²Эмих В.В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве // Научный ежегодник института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2010. Вып. 10. С. 391.

Объект правовой деятельности представляет собой организуемую правом социальную действительность, а предмет – ту часть внутри объекта, которая непосредственно подвергается воздействию в направлении достижения цели (целей) органа государственной власти¹.

Применительно к деятельности прокурора и органов прокуратуры ученые преимущественно исследуют понятия предмета, объектов и пределов именно прокурорского надзора. Это объясняется тем, что надзор образует основное содержание прокурорской деятельности². В частности, Н.Д. Бут и Н.В. Субанова пишут, что понятие предмета прокурорского надзора призвано обеспечивать наиболее полное и последовательное отражение его сущности и функциональной направленности, а также специфических особенностей надзорной деятельности³.

О.В. Калугина также рассматривает понятие предмета прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в качестве основополагающего с позиции определения содержания компетенции прокурора, характера и сущностной основы осуществляемой им деятельности, позволяющей отграничить таковую от функций, выполняемых иными государственными органами, в первую очередь имеющими контролирующую направленность, при этом данный автор толкует указанный предмет весьма широко, включая в него не только Конституцию Российской Федерации и

¹Барабаш А.С. Соотношение понятий «объект» и «предмет» познания и использование их при описании уголовно-процессуальной деятельности // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы: Материалы региональной научно-практической конференции. Тюмень: ТГУ, 2001. Ч. 3. С. 41–45; Шагиева Р. В. Теоретические проблемы соотношения правового отношения и правовой деятельности // Государство и право. 2015. № 11. С. 5–13.

²Ергашев Е.Р. К вопросу о понятии и признаках предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 16–21.

³Бут Н. Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2011. С. 212; Субанова Н.В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11; 12.00.14. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. С. 37.

федеральное законодательство, но еще и подзаконные нормативные акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и иных высших органов власти, законодательство и иные нормативные акты, принятые в рамках определенных субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты местного самоуправления, а также проекты перечисленных документов¹.

Нами же в своей основе поддерживается точка зрения О.Н. Коршуновой и И.И. Головки, считающих, что в настоящее время вместо единого предмета прокурорского надзора более обоснованным является использование понятия предмета касательно функций и направлений прокурорской деятельности не только надзорного, но и ненадзорного характера, что указывает на целесообразность формулирования и обоснования категории предмета прокурорской деятельности, или предмета деятельности прокурора².

Как справедливо отмечает К.И. Амирбеков, обобщенные определения объекта и предмета прокурорской деятельности являются оторванными от частных признаков конкретных видов данной деятельности, детерминирующих отличительные черты объекта и предмета последней³.

В связи с этим, например, Н.В. Субанова пишет, что объекты прокурорского надзора принято определять в зависимости от его направления, например, применительно к прокурорскому надзору за разрешительной деятельностью, и соответствующей системой в качестве таких объектов рассматривают органы исполнительной власти, образующие эту систему⁴.

Применительно к прокурорскому надзору за соблюдением земельного законодательства отмечается, что на основе изучения положений о земле,

¹ Калугина О.В. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 17–25.

² Коршунова О.Н., Головки И.И. Предмет деятельности прокурора – новая категория или необходимость // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 423. С. 207–218.

³ Амирбеков К.И. Объект и предмет прокурорской деятельности: теоретический подход // Российский следователь. 2016. № 24. С. 49–52; 2017. № 3. С. 46–51.

⁴ Субанова Н.В. Указ. соч. С. 39.

закрепленных в Конституции Российской Федерации, Земельном кодексе Российской Федерации, других федеральных законах, в том числе в ст. 21, 26 Закона о прокуратуре, можно заключить, что предмет указанного надзора включает в себя соблюдение положений Конституции Российской Федерации, касающихся охраны земель и их использования, исполнения действующего в России законодательства в соответствующей сфере органами власти различного уровня и ведомственной принадлежности и их должностными лицами, органами управления и руководителями в коммерческих и некоммерческих организациях; соответствие законодательству тех правовых актов, которые издаются соответствующими органами, должностными лицами и касаются общественных отношений в области охраны и использования земель¹.

Прокурорский надзор за соблюдением земельного и связанного с ним законодательства неразрывно связан с защитой публичных интересов в соответствующей сфере, что указывает на пересечение объектов и предметов данной деятельности, причем осуществление надзорной деятельности может иметь те же результаты защиты указанных интересов, что и судопроизводство, а также обеспечиваться мерами юридической ответственности за невыполнение требований прокурора².

Так, для защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений на практике одним из эффективных средств является представление прокурора, в котором выражается требование прокурора об устранении нарушений земельного и связанного с ним природоохранного законодательства, действенность которого подкрепляется установлением и

¹ Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства: учебное пособие для обучающихся по программе ДПО / Э. Р. Исламова, С. И. Коряченцова, В. В. Лавров. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. С. 38.

² См.: Михлина Н.В. Об объекте деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 2. С. 20–25.

реализацией административной ответственности за его умышленное неисполнение (ст. 17.7 КоАП РФ)¹.

Если же обратиться непосредственно к деятельности органов прокуратуры по судебной защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, то определение ее предмета и объектов следует выстраивать с учетом структуры данных правоотношений. Считаем, что такой подход позволяет выделить особенности такого направления (участка, элемента) прокурорской деятельности.

Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в суде определяется особым характером прокурорской деятельности, выходящей за рамки прокурорского надзора. Учитывая это, представляется целесообразным охарактеризовать предмет и объект данного направления деятельности.

Выше мы уже отметили, что понятие прокурорской деятельности (деятельности прокурора и органов прокуратуры) является более широким по сравнению с таким ее неотъемлемым элементом, как прокурорский надзор, что, в частности, подтверждается особенностями исторического развития законодательства о прокуратуре.

Так, согласно Конституции СССР 1977 г.² органы прокуратуры отвечали за осуществление высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов всеми без исключения министерствами, государственными комитетами и ведомствами (ст. 164 гл. 21), что предполагало распространение прокурорского надзора и на сферу правосудия, включая соблюдение законов судами. В связи с этим понятие прокурорского надзора ассоциировалось с деятельностью прокуратуры в целом.

В дальнейшем в конституционно-правовой и законодательной

¹ Субанова Н.В., Боброва О.В. Вопросы судебной практики привлечения к административной ответственности за невыполнение законных требований прокурора // Законность. 2018. № 7. С. 7–13.

² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст. 617.

регламентации статуса прокуратуры и осуществляемой ею деятельности произошли определенные изменения, в том числе коснувшиеся понимания в Конституции Российской Федерации и Законе о прокуратуре сущности участия прокурора в рассмотрении судами различных дел, которое формально было исключено из числа направлений его надзорной деятельности. В связи с этим в доктринальных источниках сформировалось восприятие деятельности прокурора по его участию в различных видах судопроизводства как направления, выходящего за рамки предмета прокурорского надзора. То есть участие прокурора в рассмотрении различных дел судами в настоящее время следует рассматривать как ненадзорное направление прокурорской деятельности, что требует соответствующего законодательного закрепления с выделением видов таких направлений и раскрытием их содержания¹.

Таким образом, с использованием деятельностного подхода по отношению к функционированию органов прокуратуры в настоящее время выделяются понятия объекта и предмета деятельности прокуратуры в целом, а также объект и предмет прокурорского надзора, объект и предмет каждого из ненадзорных направлений указанной деятельности (например, участие прокурора в различных видах судопроизводства).

Так, Н.Н. Карпов предлагает понимать под объектом деятельности прокуратуры ту сферу общественных отношений, в рамках которой «комплексно осуществляется многофункциональная деятельность прокуратуры»². В данном определении обоснованно подчеркивается комплексный и многофункциональный характер прокурорской деятельности. Тогда как прокурорский надзор предполагает выполнение именно одной – надзорной – функции прокуратуры, пусть даже и в той же самой сфере общественных отношений.

¹ Коршунова О.Н., Головки И.И. Предмет деятельности прокурора – новая категория или необходимость? // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 423. С. 207.

² Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. № 8. С. 10–11.

Если обратиться непосредственно к теме настоящего исследования, то заключаем, что определение объекта деятельности прокурора по судебной защите публичных интересов в области земельных правоотношений намного уже, в отличие от общего определения объекта прокурорской деятельности. Несомненно, как мы уже отмечали выше, такое направление деятельности прокурора, как правило, в своей основе опирается на результаты, полученные при проведении прокурорского надзора за соблюдением законодательства участниками земельных и иных правоотношений. Но данную деятельность прокурора нельзя назвать надзором, к тому же она не относится к поднадзорному направлению¹. Следующей особенностью рассматриваемой деятельности является то, что полномочия прокуроров в суде ограничиваются защитой только публичных интересов и лишь в сфере правоотношений, регулируемых земельным и смежным с ним законодательством². В качестве объекта здесь выступают общественные отношения в сфере земельного права и относящегося к нему законодательства, в рамках которых прокуратура осуществляет защиту публичных интересов.

Таким образом, нами была выявлена проблема, связанная с определением объекта прокурорской деятельности в сфере земельных правоотношений. При защите публичных интересов, возникающих в правоотношениях, связанных с земельным законодательством, в качестве объекта прокурорской деятельности следует понимать область общественных отношений, которая связана с экологическим законодательством, определяющая значение, виды и правовой статус земель, порядок владения,

¹ См.: Михлина Н.В. Об объекте деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 2. С. 20–25.

² Усов А.Ю. Перспективы развития взаимодействия Прокуратуры Российской Федерации с государственными органами, в отношении которых не осуществляется прокурорский надзор // Евразийский юридический журнал. 2018. № 8 (123). С. 332–334; Усов А.Ю. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с государственными органами, в отношении которых не осуществляется прокурорский надзор : монография. Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) ФГКОУ ВО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», 2017. 127 с.

пользования и распоряжения ими, а также виды нарушений такого порядка, затрагивающие публичный интерес и влекущие юридическую ответственность, на которые в пределах своих функций и компетенции воздействуют органы прокуратуры посредством обращения в суд и участия в различных видах судопроизводства в целях охраны земли как природного ресурса и недвижимого имущества, восстановления нарушенных прав и интересов публично-правовых образований и (или) неопределенного круга граждан, а также возмещения причиненного им вреда.

В свою очередь, представляется целесообразным выделить объекты такой деятельности прокурора в зависимости от того, в каком виде судопроизводства осуществляется защита публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Относительно понятия предмета деятельности прокурора Н.Н. Карпов высказывает мнение о том, что оно имеет собирательный характер, включая в себя предметы каждой конкретной функции прокуратуры. В связи с этим уважаемый профессор считает, что под предметом деятельности прокуратуры в целом следует понимать совокупность предметов соответствующих направлений такой деятельности, включая, в частности, предмет прокурорского надзора и предмет участия прокурора в различных видах судопроизводства. При этом входящие в общий предмет деятельности прокурора предметы выполнения ее отдельных функций следует исследовать с учетом того, в рамках какой сферы осуществляется эта деятельность, а также ее конкретных целей и задач¹.

Например, предмет деятельности прокурора по участию в суде целесообразно рассматривать в контексте защиты прокурором в суде публичных и частных интересов (при определенных условиях), а также установления соответствия требованиям закона действий (бездействия) и

¹ Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. № 8. С. 10–11.

решений участвующих в конкретном деле лиц, законности и обоснованности судебных решений¹.

С учетом особенностей различных видов судопроизводства и участия в таковых прокурора О.Н. Коршунова и И.И. Головки формулируют понятие рассматриваемого предмета применительно к каждому из видов судебных процессов², что представляется нам правильным. Однако это доктринальное направление нуждается в дальнейшем развитии и конкретизации, учитывающих особенности предмета участия прокурора в суде для защиты прав и интересов в различных сферах общественных отношений. При этом, в частности, может быть сформулировано определение единого понятия предмета участия прокуратуры в суде для защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений, а равно определения предметов участия прокурора в определенных видах судопроизводства в целях защиты тех же интересов (в административном, арбитражном, гражданском, конституционном и уголовном видах судопроизводства).

Чтобы определиться с понятийным аппаратом, необходимо принимать во внимание специфику целей и задач правосудия, осуществляемого в рамках различных видов судопроизводства, которое обуславливает особенности защиты прокурором в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Помимо этого, необходимо с особой тщательностью отслеживать корректировку действующего процессуального законодательства, не сопряженного с нормами Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³. Так, отмечается отсутствие корреляции между положениями действующего с 2015

¹ См.: Михлина Н.В. О предмете деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений // Вестник Московского университета. Сер. 26: Государственный аудит. 2021. № 1. С. 31–38.

² Коршунова О.Н., Головки И.И. Указ. соч. С. 210–214.

³ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 01.07.2021) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472.

года Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹ и нормами Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», регламентирующими защиту публичных интересов в сфере земельных отношений. Учитывая это, предмет участия прокурора в судебном заседании в порядке административного судопроизводства по рассматриваемым делам необходимо толковать в контексте п. 2 ст. 1, п. 4 ст. 27, п. 3 ст. 35 и ст. 39 рассматриваемого закона, с учетом задач, указанных в ст. 3 КАС РФ². Эти задачи состоят в создании условий для доступности судебного разбирательства в области административных и иных публичных правоотношений; в восстановлении нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов физических лиц, прав и законных интересов юридических лиц в области указанных правоотношений; надлежащем рассмотрении и разрешении административных дел и споров; поддержании законности и профилактики нарушений в области рассматриваемых правоотношений³.

Н.И. Безрукавая пишет о сопряженности участия прокурора в рассмотрении дел в порядке административного судопроизводства стоящими перед ним целями и задачами, обуславливающими предмет прокурорской деятельности⁴.

В связи со спецификой области рассматриваемых правоотношений в настоящем исследовании к предмету прокурорской деятельности следует отнести защиту в суде прав и интересов публично-правовых образований (Российской Федерации и ее субъектов, муниципальных образований) и

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Рос. газ. 2015. 11 марта; 2023. 31 июля.

² См.: Михлина Н.В. Об объекте деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 2 (82). С. 20–25.

³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Рос. газ. 2015. 11 марта; 2023. 31 июля.

⁴ Безрукавая Н.И. Предмет деятельности прокурора по участию в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2018. № 4. С. 23–25.

неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений, соблюдение прав и свобод участников судебного заседания по делам, вытекающим из защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений; контроль за соответствием действующему законодательству судебных решений, вынесенных в процессе производства по административным делам, вытекающим из применения земельного и смежного с ним законодательства.

Помимо этого, исходя из ст. 45 КАС РФ, прокурор имеет право на направление ходатайств, в которых содержится анализ фактов выявленных им нарушений действующего законодательства и принятия мер с целью их недопущения.

Предмет участия прокурора в рассмотрении и разрешении в судебном порядке уголовных дел, возбужденных и расследованных по факту нарушений публичных интересов в области земельных правоотношений, может быть охарактеризован исходя из основных положений, предусмотренных п. 4 ст. 35 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Согласно п. 4 ст. 35 указанного федерального закона права и обязанности прокурора (государственного обвинителя) как участника процесса судебного рассмотрения дела отражены в уголовно-процессуальных нормах.

Прокурор в уголовном процессе обязан поддерживать государственное обвинение, однако вправе выразить свое несогласие с приговором, постановлением или определением суда и опротестовать таковые с целью обеспечения защиты прав и законных интересов потерпевших от преступлений, а равно защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

Таким образом, предмет участия прокурора в рассмотрении указанной категории уголовных дел в суде характеризуется защитой публичных интересов в сфере земельных правоотношений, обеспечением исполнения всеми участниками судебного заседания уголовно-процессуального, уголовного, земельного и иного законодательства, а также законности

итоговых судебных решений, вынесенных по уголовным делам о преступлениях, связанных с нарушением земельного и иного смежного с ним законодательства¹.

При этом в целом относительно обозначения этой деятельности – защиты публичных интересов в сфере земельных отношений – в публично-правовой науке имеется несколько точек зрения. В частности, А.С. Тютюник, О.А. Самончик, Е.Р. Иващенко, Л.Д.Сорокина утверждают о необходимости использования комплексного и собирательного термина «правовая охрана земель»². Вместе с тем представляется, что указанные авторы не учитывают цели, задачи, принципы, объект и предмет деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, исходя из анализа которых можно сформулировать вывод о наличии самостоятельного правового института под названием «защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений».

Подводя итог рассмотрению объекта и предмета деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, представляется целесообразным сформулировать ряд выводов.

1. Предмет и объект защиты прокурором в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений обусловлен разновидностью судопроизводства, в котором принимает участие прокурор, качественно-количественного состава участников судебного заседания, разновидностью

¹ См.: Михлина Н.В. Об объекте деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 2 (82). С. 20–25.

² Самончик О. А., Тютюник А. С. Некоторые аспекты земельно-правовой ответственности за нарушения требований законодательства об использовании и охране земель // Законность и правопорядок. 2019. № 1 (21). С. 60–68; Иващенко Е.Р., Сорокина Л.Д. К вопросу об особенностях земельно-правовой ответственности // Актуальные вопросы публичного права : материалы XX Всероссийской научной конференции Студентов и молодых ученых, Екатеринбург, 11–12 ноября 2021 года. Выпуск 20. Екатеринбург: ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет», 2021. С. 256–265; Тютюник А. С. К вопросу о реализации принципа охраны земли в правоприменительной практике // Бизнес. Образование. Право. 2021. № 2 (55). С. 250–254; Тютюник А. С. Правовая охрана земель: понятие и содержание // Юридическая наука. 2016. № 5. С. 105–115.

общественных отношений, которые были нарушены, негативных последствий нарушений земельного и иного смежного с ним законодательства.

2. Под объектом прокурорской деятельности по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений предлагаем понимать область общественных отношений, связанных с соблюдением земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими, а также виды нарушений такого порядка, затрагивающие публичный интерес и влекущие юридическую ответственность, на которые в пределах своих функций и компетенции воздействуют органы прокуратуры посредством обращения в суд, в заседаниях которого принимает участие прокурор с целью охраны земли, восстановления нарушенных прав и законных интересов Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления и (или) неопределенного круга лиц, возмещения причиненного им вреда.

3. Предмет указанного направления деятельности прокурора включает в себя соблюдение положений Конституции Российской Федерации, земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими, а также виды нарушений такого порядка, затрагивающие публичный интерес и влекущие юридическую ответственность.

4. Теоретические знания по результатам проведенного научного исследования, изложенным в главе 1 диссертации, позволяют сформулировать в качестве его прикладного элемента следующее определение защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений: «Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений представляет собой проводимую в установленном законом порядке деятельность с целью выявления нарушений в области земельных правоотношений, принятия мер реагирования на эти нарушения посредством реализации полномочий в рамках направлений деятельности прокуратуры в

сфере охраны земли как природного ресурса и объекта недвижимости от негативного воздействия».

5. «Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений» является самостоятельным правовым институтом, специфика которого заключается в уникальности его объекта, присущих ему субъектах и в особенностях механизма правовой защиты, где объектом защиты являются публичные интересы в сфере земельных правоотношений, субъектами – прокурор и органы прокуратуры, а механизм правовой защиты состоит в установлении компетенции данных субъектов, определяемой Конституцией Российской Федерации и федеральными законами и конкретизируемой в приказах Генерального прокурора Российской Федерации, при применении разноотраслевых норм, регулирующих и охраняющих общественные отношения, связанные с землей как имуществом и компонентом окружающей среды, а также при защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений в досудебном и судебном порядке.

Глава 2. Организационные механизмы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений

§1. Типичные нарушения публичных интересов в сфере земельных правоотношений и методика их выявления прокурором

В первой главе настоящего диссертационного исследования мы рассмотрели понятие и особенности земельных правоотношений, в том числе отметили присущее им наличие публичного элемента, как правило, заключающегося в том, что в них в той или иной степени участвуют государство, субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления. Данная особенность в наибольшей степени выражена в экологических отношениях, в рамках которых земля рассматривается в качестве одного из главных компонентов природы. В связи с этим нарушения земельного и (или) взаимосвязанного с ним природоохранного и иного законодательства во многих случаях посягают на публичные интересы.

С.Г. Хусяйнова, М.Ю. Кагамлык по этому поводу отмечают, что результаты проводимых прокурорских проверок свидетельствуют о повсеместном выявлении нарушений положений земельного и связанного с ним законодательства, включая незаконное распоряжение земельными участками, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, пользование земельными участками без необходимых правоустанавливающих документов, с несоблюдением их целевого назначения и (или) нарушением регламентированного порядка¹.

Учитывая распространенность и масштабность нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений, в целом ряде ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации рекомендуется принять меры к усилению прокурорского надзора за соблюдением и исполнением земельного законодательства, уделить пристальное внимание

¹ Хусяйнова С.Г., Кагамлык М.Ю. О состоянии законности в сфере земельных отношений // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 2. С. 90–91.

выполнению требований законодательства о целевом использовании и охране земель сельскохозяйственного назначения¹, продолжать действенный надзор за соблюдением законодательства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности².

Нарушения публичных интересов в сфере земельных правоотношений, с точки зрения Н.М. Мирошниченко, приводят к таким неблагоприятным последствиям, как сокращение сельскохозяйственных угодий, расширение числа отработанных земель, приводящим к негативным изменениям состояния окружающей природной среды, причинению существенного вреда публичным интересам в сфере земельных правоотношений³.

Здесь же необходимо отметить такой важный аспект причиняемого земле ущерба, как необратимость (невосполнимость). Если для других сфер окружающей среды возможно искусственное восстановление компонентов, то в отношении земельных ресурсов это почти невозможно. Поэтому повышается значение своевременного принятия всех имеющихся мер противодействия нарушениям земельного и связанного с ним экологического законодательства, а также предупреждения и минимизации вреда, причиняемого земельным правоотношениям, посредством прокурорского надзора и деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере данных правоотношений⁴.

Опрошенные нами прокуроры и работники прокуратуры (409 из 472 респондентов – 86,7 %) указали на распространенность нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений и причиняемый при этом существенный вред, имеющий комплексный характер, а также на

¹ Собрание законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22, ст. 2724.

² Собрание законодательства Рос. Федерации. 2021. № 22, ст. 3695.

³ Мирошниченко М.Н. Реализация прокурорами полномочий по обращению в арбитражные суды с исками и заявлениями в связи с нарушениями земельного законодательства // Законность. 2019. № 7. С. 24–25.

⁴ См.: Михлина Н.В. Виды и методика выявления органами прокуратуры нарушений в сфере земельных отношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 2. С. 41–46.

необходимость совершенствования мер, предпринимаемых прокуратурой в целях предупреждения таких нарушений.

М. В. Клепоносова выделяет 4 основные группы типичных нарушений прав граждан на землю:

1) нарушения указанных прав, заключающиеся в различных противоправных ограничениях реализации гражданами прав собственности на земельные участки либо необоснованной, в нарушение установленного порядка, регистрации права собственности на земельные участки в отношении лиц, не способных обладать правами пользования, владения и распоряжения;

2) нарушения, состоящие в необоснованном, в нарушение установленного законом, порядке присвоения прав собственности лицами, не имеющими для этого правовых оснований;

3) нарушения порядка и процедур, согласно которым органы государственной власти и местного самоуправления должны наделять граждан различными правами на землю и соблюдать эти права;

4) нарушения, связанные с несоблюдением закрепленных в законе требований относительно привлечения к ответственности лиц, нарушивших права граждан на землю¹.

Т.В. Ашиткова на основе систематизации сведений о нарушениях земельного законодательства сформировала классификацию таких нарушений, имеющих типичный характер, базирующуюся на предметно-объектном принципе надзора за исполнением указанного законодательства органами и должностными лицами, а также за соответствием издаваемых ими правовых актов законодательству Российской Федерации:

1) нарушения, которые совершаются органами, указанными в ст. 21 Закона о прокуратуре, в ходе принятия правовых актов, связанных с земельными правоотношениями;

¹ Клепоносова М.В. Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан на землю: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М., 2000. С. 112–113.

2) нарушения, которые допускают органы государственной власти, а также органы местного самоуправления в процессе управления землями, включая распоряжение таковыми;

3) нарушения со стороны органов государственного контроля и надзора, других органов исполнительной власти, функции которых связаны с оказанием услуг, управлением государственным имуществом и правоприменением в сфере землепользования в рамках реализации принадлежащих им полномочий;

4) нарушения со стороны органов управления и лиц, осуществляющих управленческие функции в коммерческих и иных организациях, крестьянских (фермерских) хозяйствах, в ходе использования земель¹.

Основываясь на приведенных классификациях типичных нарушений земельного законодательства, мы в дальнейшем будем исходить из конкретизации таковых с учетом специфики рассматриваемой темы, связанной с деятельностью прокурора по защите в суде нарушенных публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Изучение практики деятельности прокурора по выявлению нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений, теоретических источников в данной области, а также анализ результатов опроса прокуроров и работников прокуратуры показали, что защита указанных интересов в суде преимущественно осуществляется в связи с нарушениями, выявляемыми в ходе надзорной деятельности, в основном по итогам прокурорских проверок. При этом все нарушения публичных интересов в сфере земельных правоотношений классифицированы нами в зависимости от выделенных ниже двух критериев.

Во-первых, с учетом особенностей механизма осуществления нарушений, выявленных в результате прокурорских проверок, выделяются следующие их виды: 1) неправомерные действия, сопряженные с оборотом

¹ Ашиткова Т. В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М., 2008. С. 69–97.

земельных участков (нарушение установленного законодательством порядка предоставления земельного участка или выбытия земельного участка из собственности (владения) государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, учреждений; несоблюдение требований законодательства при предоставлении в собственность земельных участков, занятых строениями или сооружениями, принадлежащими физическим или юридическим лицам; несоблюдение запрета на приватизацию земельных участков, ограниченных в обороте, изъятых из оборота; самовольное занятие земельных участков, в том числе незаконное возведение на них зданий, сооружений, ограждений; необоснованный отказ в предоставлении земельных участков); 2) нарушения, связанные с регистрацией прав собственности на земельные участки (нарушения требований законодательства при изменении вида разрешенного использования земельных участков определенных категорий; нарушения, допускаемые при постановке земельных участков на кадастровый учет, приводящие к наложению участков на земли лесного фонда или водные объекты; противоправные действия, приводящие к незаконному приобретению прав на земельные участки (изготовление и предоставление подложных архивных справок, правоустанавливающих документов, свидетельств о праве собственности, землеустроительных дел, подложных выписок из похозяйственных книг администраций о правах на земельные участки, судебных решений)); 3) нарушения установленного законом порядка реализации правомочий собственников земельных участков (использование земельных участков, не соответствующих их назначению; нарушение установленных правил землепользования, в том числе природоохранных и санитарных требований).

Во-вторых, в зависимости от наличия и характера (содержания) последствий как юридически значимого признака правонарушений можно выделить следующие виды последних, совершаемых в рассматриваемой сфере: 1) нарушения, не включающие последствия в качестве обязательного признака их состава (нарушение установленного законодательством порядка

предоставления земельного участка или выбытия земельного участка из собственности (владения) государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, учреждений; несоблюдение требований законодательства при предоставлении в собственность земельных участков, занятых строениями или сооружениями, принадлежащими физическим или юридическим лицам; нарушения требований законодательства при изменении вида разрешенного использования земельных участков определенных категорий; несоблюдение запрета на приватизацию земельных участков, ограниченных в обороте, изъятых из оборота; необоснованный отказ в предоставлении земельных участков); 2) нарушения, причиняющие имущественный вред (противоправные действия, приводящие к незаконному приобретению прав на земельные участки (изготовление и предоставление подложных архивных справок, правоустанавливающих документов, свидетельств о праве собственности, землеустроительных дел, подложных выписок из похозяйственных книг администраций о правах на земельные участки, судебных решений; самовольное занятие земельных участков, в том числе незаконное возведение на них зданий, сооружений, ограждений)); 3) нарушения, причиняющие экологический вред или создающие угрозу причинения такого вреда (нарушения, допускаемые при постановке земельных участков на кадастровый учет, приводящие к наложению участков на земли лесного фонда или водные объекты; использование земельных участков, не соответствующих их назначению; нарушение установленных правил землепользования, в том числе природоохранных и санитарных требований).

Далее последовательно остановимся на отдельных видах данных правонарушений и особенностях методики их выявления органами прокуратуры.

Так, нарушение установленного законодательством порядка предоставления земельного участка или выбытия земельного участка из собственности (владения) государства, субъектов Российской Федерации,

муниципальных образований, учреждений земельных участков, а также необоснованный отказ в предоставлении земельных участков связаны с намеренными отступлениями от установленного порядка предоставления земельных участков либо отказом в предоставлении земельных участков без достаточных на то оснований.

Отметим, что в ст. 19.9 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за три вида нарушений в данной области:

1) нарушение должностным лицом установленных законодательством сроков рассмотрения заявлений граждан или юридических лиц о предоставлении находящихся в государственной либо муниципальной собственности земельных или лесных участков, водных объектов;

2) удовлетворение должностным лицом заявления гражданина либо юридического лица о предоставлении такого земельного или лесного участка, водного объекта, которое, согласно закону, не подлежит удовлетворению;

3) отказ должностного лица в удовлетворении заявления гражданина либо юридического лица о предоставлении указанного земельного или лесного участка, водного объекта по основаниям, которые не предусмотрены законом.

При этом публичные интересы преимущественно нарушаются при втором из указанных правонарушений, когда должностное лицо незаконно предоставляет земельный участок.

Отметим, что в тех случаях, когда в содеянном наличествуют признаки административного правонарушения, прокурор согласно ст. 25 Закона о прокуратуре и в порядке, предусмотренном КоАП РФ, выносит мотивированное постановление о возбуждении дела о соответствующем правонарушении. Это постановление рассматривается уполномоченным на то органом либо должностным лицом. Для отстаивания своей позиции прокурор может реализовывать принадлежащее ему право участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, а также представить доказательства и при необходимости заявить ходатайство, а также дать

заключение по вопросам, которые возникают в ходе рассмотрения дела в суде, ином органе или определенным должностным лицом¹.

Для исполнительного органа государственной власти либо органа местного самоуправления установлен двухнедельный срок со дня, когда был предоставлен кадастровый паспорт на испрашиваемый земельный участок, для принятия решения о предоставлении данного участка в собственность (за плату либо бесплатно), а равно о передаче его в аренду заявителю. Используя предоставленные ему полномочия, должностное лицо в данном случае может руководствоваться корыстными или иными личными мотивами для незаконного вынесения положительного (отрицательного) решения по вопросу о предоставлении земельного участка или об отказе в этом.

Корыстные или иные личные мотивы в совокупности с возможным существенным нарушением прав и законных интересов участников земельных правоотношений могут указывать на признаки уголовно наказуемых деяний, имеющих коррупционную направленность: например, на злоупотребление должностными полномочиями, превышение таких полномочий, получение взятки². Кроме того, в ст. 170 УК РФ предусмотрена ответственность за регистрацию заведомо незаконных сделок с недвижимым имуществом, включая землю³.

Ученые отмечают, что в рассматриваемой сфере наибольшее число незаконных правовых актов органов власти, которые выявляются прокурорами на практике, связано с распоряжением земельными участками и с возникновением прав на землю⁴.

¹ Деятельность прокурора по обеспечению законности в сфере земельных отношений: монография / О.В. Боброва, Т.В. Ашиткова, Н.Д. Бут, М.Ю. Кагамлык, С.Г. Хусяйнова. М.: Университет прокуратуры Российской Федерации, 2019. С. 62.

² Абдулкарамова В.М. Пробелы земельного законодательства, используемые в коррупционных целях должностными лицами органов местного самоуправления // Законность. 2014. № 12. С. 37–42.

³ Мартасов Д.В. Нарушения земельного права. Анализ нарушений // Жилищное право. 2020. № 2. С. 25–34.

⁴ Деятельность прокурора по обеспечению законности в сфере земельных отношений: монография / О.В. Боброва, Т.В. Ашиткова, Н.Д. Бут, М.Ю. Кагамлык, С.Г. Хусяйнова. М.: Университет прокуратуры Российской Федерации, 2019. С. 56.

Соответственно, задачей прокуратуры в рассматриваемой ситуации является своевременное выявление и предупреждение подобных нарушений, а равно оперативное реагирование на совершаемые и совершенные правонарушения, что требует от прокуроров осуществления постоянного надзора за соблюдением земельного и связанного с ним законодательства.

Нарушения публичных интересов в сфере земельных правоотношений заключаются в несоблюдении требований законодательства при изменении вида разрешенного использования земельных участков определенных категорий, в фактическом использовании земельных участков, не соответствующем их назначению, а также в отступлении от установленных правил землепользования, в том числе природоохранного, ветеринарного и санитарного характера.

В частности, одним из оснований для обращения прокуроров в арбитражные суды в соответствии со ст. 52 АПК РФ является выявление нарушений в использовании земельных участков, а также отклонений от целевого назначения и целевого использования земель. Как правило, эти нарушения связаны с незаконным использованием земель сельскохозяйственного назначения¹.

В соответствии со ст. 42 Земельного кодекса РФ использование и эксплуатация земельных участков должны соответствовать их целевому назначению и предусматривать способы использования, не наносящие вреда окружающей среде, в том числе природному объекту, т. е. земле.

Необходимо подчеркнуть, что земельные участки, изначально предназначенные для сельскохозяйственных целей, могут быть потенциально пригодны для ведения горных работ, хотя и при условии их переклассификации.

В настоящее время актуальными остаются представления прокуратуры

¹ Сапоткина Т.И. Споры в отношении земель сельскохозяйственного назначения, земель особо охраняемых территорий и объектов, земель лесного фонда // Арбитражные споры. 2016. № 4. С. 48.

в суд о выявлении фактов незаконного использования земельных участков для размещения различных отходов. Такие действия осуществляются в обход специальных требований, установленных федеральными законами, регулируемыми подобную практику.

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года¹ сокращение негативного воздействия от производства и потребления отходов на окружающую среду отнесено к основным приоритетам достижения целей государственной политики по обеспечению экологической безопасности. Это достигается путем совершенствования существующей системы управления отходами с целью повышения ее эффективности и улучшения состояния окружающей среды. Кроме того, для эффективного контроля обращения с опасными отходами также необходимо повысить результативность проводимых мероприятий.

Прокуроры предъявляют иски в суды на основании указанных причин с целью обеспечения сохранения земли в качестве ключевого элемента экосистемы, а также для защиты прав и законных интересов неопределенного круга населения, проживающего в городах и других населенных пунктах².

При обнаружении прокуратурой нарушений в процедуре обращения с разнообразными отходами производства и потребления одновременно выясняется вопрос о том, присутствуют ли в осуществляемом действии необходимые основания для привлечения нарушителей к ответственности за административное правонарушение, предусмотренное ст. 14.1 КоАП РФ. В представленном варианте возможна ситуация, в которой прокурор имеет возможность обратиться в суд и предъявить соответствующее исковое заявление.

¹ Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2017. № 17, ст. 2546.

² Ерохов В.В. О деятельности прокуроров по предупреждению правонарушений в сфере обращения с отходами производства и потребления // Бизнес в законе. 2015. № 6. С. 164.

П. 1 ст. 1065 ГК РФ рассматривает сложившуюся возможность причинения вреда в будущем как основание для предъявления иска об ограничении деятельности, порождающей такой риск. В соответствии с п. 2 ст. 1065 ГК РФ суд наделен полномочиями не только обязать истца возместить причиненный вред, но и потребовать от него принять меры к прекращению или приостановлению конкретной деятельности. Принимая во внимание данный факт, при наличии соответствующих оснований прокуроры имеют право использовать судебный порядок для защиты общественных интересов в сфере правовых отношений, связанных с землей, через подачу исков, которые требуют приостановления, прекращения или запрета деятельности, при выполнении которой нарушаются требования федеральных законов¹.

Опрос прокуроров и работников прокуратуры показал наличие трудностей в разрешении вопроса относительно определения лица, на которое в порядке, предусмотренном законом, следует возложить обязанность по ликвидации несанкционированных свалок различного рода отходов на земельных участках, в том числе на землях, входящих в лесной фонд. Данный вопрос возникает в случаях, когда не установлено надлежащее лицо, являющееся непосредственным причинителем вреда².

Своевременное выявление соответствующих нарушений и полнота установления связанных с ними обстоятельств, в том числе ответственность организаций и физических лиц, подлежащих судебному преследованию, определяется не только проведением систематических проверок прокуроров, но также надлежащим взаимодействием органов прокуратуры с региональными подразделениями Роспотребнадзора, а также с иными органами власти и управления, учреждениями, занимающимися обеспечением

¹ См.: Михлина Н.В. Виды и методика выявления органами прокуратуры нарушений в сфере земельных отношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 2. С. 41–46.

² Борисова Ю.В. Реализация прокурорами полномочий по устранению нарушений закона в сфере обращения с отходами производства и потребления // Законность. 2016. № 7. С. 11–12.

экологической безопасности на определенной территории, включая своевременное удаление мусора, его должную переработку и так далее¹.

Данная функция реализуется на основе разработанных под эгидой Генеральной прокуратуры Российской Федерации Методических рекомендаций по организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления² (далее – Методические рекомендации). Предотвращение вреда, наносимого землям при нарушении правил обращения с указанными отходами, посредством использования возможностей прокурорского надзора, безусловно, является важным направлением деятельности прокурора, что обуславливает потребность в соответствующих Методических рекомендациях. Вместе с тем считаем, что еще более востребованными на практике являются методические рекомендации, а равно приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации, посвященные более широкому комплексу вопросов, возникающих у прокуроров в рамках защиты в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений в целом.

В указанных выше Методических рекомендациях, в частности, отмечается, что каждый год органы прокуратуры выявляют свыше 280 тыс. нарушений законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, около 40 % из которых складывается из нарушений положений законов об отходах производства и потребления.

Как и при выявлении органами прокуратуры и прокурорами иных нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений, здесь также эффективность прокурорского надзора за исполнением

¹ Паламарчук А. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления // Законность. 2018. № 9. С. 3–9.

² Методические рекомендации Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2018 № 74/3-34-2018 «По организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления» // Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/nauka/execution/document-1530564/> (дата обращения: 19.10.2019).

законодательства об обращении с отходами производства и потребления обусловлена своевременностью организации информационного обеспечения.

От прокуроров требуется глубокое понимание характера и особенностей объектов, осуществляющих деятельность по сбору, накоплению, транспортировке, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов. В частности, п. 3.2 директивы Генерального прокурора Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» предусматривает насущную необходимость оптимизации процесса систематической организации сбора и анализа данных, отражающих текущее состояние соблюдения правовых норм в экологической сфере. Такая оптимизация может быть достигнута, в частности, за счет использования Интернета, беспилотных летательных аппаратов (дронов), аэрофотосъемки и методов спутникового мониторинга¹.

Информация о нарушениях общественных интересов в сфере земельных правоотношений может находиться в средствах массовой информации, сети Интернет, обращениях граждан, руководителей организаций и общественных объединений, занимающихся охраной окружающей среды. Также получение данных возможно путем анализа материалов дел, связанных с экологическими преступлениями и другими правонарушениями, а также прокурорских проверок.

Помимо прочего, прокурору надлежит осуществлять непрерывный мониторинг согласованности федерального законодательства с правовыми актами, принимаемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Это направление деятельности осуществляется с соблюдением требований приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.04.2021 № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» // Законность. 2021. № 6.

«О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» и от 31 августа 2023 № 584 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»¹.

Полагаем, что подобные указанным выше методические рекомендации целесообразно разработать по всем направлениям прокурорского надзора, а также в контексте земельных правонарушений и судебной защиты подготовить рекомендации, которые направлены на эффективное выявление и противодействие посягательствам на публичные интересы. При этом в качестве предложения по совершенствованию проанализированных и других методических рекомендаций целесообразно уделять в данных документах не меньшее внимание вопросам взаимодействия прокуратуры с другими инстанциями и учреждениями.

Это предложение поддержали 400 (84,75 %) из 472 опрошенных респондентов.

Исследование, проведенное с целью изучения практики деятельности прокуроров и судебных решений, выявило актуальность роли прокуроров в защите публичных интересов в суде. Эти интересы направлены на предотвращение таких возможных вредных последствий, как загрязнение водоемов и других источников водоснабжения населенных пунктов. Эти последствия часто происходят в результате различных нарушений,

¹ Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 21.02.2023); Приказ Генпрокуратуры России от 31 августа 2023 г. № 584 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (вместе с «Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации»). Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур». Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

совершаемых на территории земель, находящихся в пределах соответствующих санитарных зон¹.

Одной из задач охраны водоснабжения является обеспечение населения необходимым уровнем санитарно-эпидемиологического благополучия. Для достижения этой цели важно, чтобы охрана осуществлялась прокурорами с учетом не только специфических целей зон санитарной охраны источников воды, но и земель и окружающей среды в целом.

На практике прокуроры сталкиваются с проблемами, когда в большинстве случаев предлагаемые границы зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей водоснабжения, не получили официального утверждения. Соответственно, границы этих зон не внесены в государственный кадастр недвижимости. Однако важно подчеркнуть, что отсутствие утвержденного проекта зон санитарной охраны не должно служить основанием для освобождения собственников систем водоснабжения или иных объектов инфраструктуры, расположенных в этих зонах, от выполнения своих обязательств или уклонения от соблюдения требований, предусмотренных законодательством о санитарно-эпидемиологическом надзоре².

Подготовка, согласование и подача прокурором исковых заявлений должны обеспечивать пресечение незаконной деятельности, которая загрязняет водные объекты и причиняет ущерб, а также установление ограничений в использовании земельных участков, находящихся в пределах первого и второго поясов санитарной охраны источников питьевого снабжения населенных пунктов.

¹ Информационное письмо прокуратуры Московской области о практике участия прокуроров в рассмотрении судами гражданских дел по спорам, связанным с нарушениями законодательства при распоряжении земельными участками вблизи водных объектов от 20.05.2015 исх. 20-8-257-2015/83246.

² См.: Михлина Н.В. Виды и методика выявления органами прокуратуры нарушений в сфере земельных отношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 2. С. 41–46.

Одним из основных источников получения информации, имеющей решающее значение для судебной оценки соответствия обстоятельств требованиям и возражениям сторон, а также другим существенным факторам, имеющим значение для правильного разрешения дела, является заключение эксперта. Это предусмотрено ст. 55, 86 ГПК РФ, а также ст. 64 АПК РФ. Для справедливого разрешения гражданских дел прокурорам целесообразно своевременно заявлять ходатайства о назначении судебных экспертиз с учетом особенностей каждого конкретного дела. Проведение экспертиз необходимо для получения ответов на запросы, требующие специальных знаний. Часто такие запросы касаются определения границ водных объектов, их характеристик, а также разграничения земельных участков и зон санитарной охраны вокруг источников питьевого водоснабжения населенных пунктов. Заключение, полученные в результате проведения экспертизы в таких случаях, позволяют установить наличие или отсутствие нарушений санитарно-эпидемиологического законодательства, являющегося неотъемлемой частью публичных интересов в сфере земельных правовых отношений¹.

Заявлению данного ходатайства предшествует подготовительная работа прокурора, включающая поиск организаций, в которых возможно проведение землеустроительных, строительно-технических, оценочных и иных экспертиз, в том числе в части формулирования вопросов, предлагаемых для включения судом в постановление (определение) о назначении соответствующей экспертизы.

В качестве проблемы правового и организационного характера в данной области прокуроры выделяют отсутствие необходимой нормативной регламентации и устоявшейся практики относительно разрешения в мотивировочной части судебных решений вопроса об указании на

¹ См.: Михлина Н.В. Виды и методика выявления органами прокуратуры нарушений в сфере земельных отношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 2. С. 41–46; Михлина Н.В. Об объекте деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 2. С. 20–25.

распределение судебных расходов по оплате проведенных по делу экспертиз. В связи с этим суды при окончании рассмотрения дела по существу не разрешают данный вопрос, и оплата экспертизы, проведенной по ходатайству прокурора, производится за счет средств прокуратуры соответствующего региона, после чего прокурор еще раз обращается в суд с самостоятельным требованием о возмещении данных расходов, так как вынесение дополнительного судебного решения согласно ст. 201 ГПК РФ допускается исключительно до того, как первое решение суда вступило в законную силу.

Полагаем, что данный вопрос необходимо урегулировать посредством соответствующего дополнения ГПК РФ либо, что является более оперативным способом, путем необходимого разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Именно последний вариант решения обозначенной проблемы поддержало большинство опрошенных прокуроров и работников прокуратуры (327 из 472 респондентов – 69,28 %).

Анализ статистических показателей исковой работы свидетельствует о том, что общероссийский показатель удовлетворяемости исков составляет более 90 %, но при этом большая часть отклоненных исковых требований относится именно к обозначенной категории.

Как отмечено Н.В. Субановой, статус прокурора в действительности эквивалентен положению контролирующего органа, уполномоченного на административное преследование, особенно в отношении выявления правонарушений. Компетенция прокурора определяется с позиции функционального аспекта и реализуется в специфической сфере управления и по отношению к подчиненным объектам¹.

Несмотря на то, что прокуроры ориентированы на исключение фактов подмены контролирующих органов, значительная часть исков в сфере земельных правоотношений предъявляется именно органами прокуратуры.

¹ Субанова Н.В. Определение прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении // Законность. 2011. № 1. С. 19–21.

Практически все дела данной категории требуют привлечения экспертов, специализирующихся в области землеустройства, в том числе картографов, градостроителей, специалистов по вопросам государственного кадастра недвижимости и др. Успешное выполнение задач в области защиты земельных правоотношений зависит от их специальных знаний и опыта, которые могут быть использованы для:

- 1) подтверждения наличия водного объекта в границах земельного участка;
- 2) подтверждения факта пересечения земельного участка с территориями, входящими в лесной фонд или особо охраняемые природные территории;
- 3) установления гидрологической взаимосвязи с водным объектом;
- 4) установления наличия и количественной оценки размера ущерба, причиненного земельному участку и т. д.¹.

Отсутствие экспертизы, нечеткость выводов эксперта, их противоречивость служат основанием для отмены судебных решений и назначения новых экспертиз в вышестоящих судебных инстанциях. Однако судебные постановления могут быть отменены после проведения дополнительных, повторных или комплексных экспертиз.

Сущность дел данной категории обуславливает потребность в специфической и глубокой теоретической и правовой подготовке прокуроров, занимающихся земельными спорами. Кроме собирания и представления доказательств, что является необходимым условием успешного разрешения дела, требуются определенные знания и навыки при рассмотрении таких дел. Например, для осуществления допроса эксперта требуется умение пользоваться соответствующим терминологическим и методологическим

¹ См.: Михлина Н.В. Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений // Законность. 2022. № 5. С. 16–20.

аппаратом экспертов. Это важно также для предотвращения злоупотреблений со стороны эксперта в пользу противоположной стороны¹.

Мы поддерживаем точку зрения Т.В. Волковой о необходимости специализации процессуального законодательства по земельным спорам. Для обеспечения единообразия судебной практики и учета особенностей этих споров Т.В. Волковой предлагается для определенных категорий дел установить критерии обязательного назначения судебных экспертиз в таких областях, как экологическая, землеустроительная, строительная и т. д., в целях определения размера ущерба, причиненного окружающей среде в результате нарушения земельного законодательства и решения других вопросов. Кроме того, целесообразно введение специализированного состава судей в судебные коллегии по рассмотрению данной категории споров, что в должной мере учитывает особый характер рассматриваемого вопроса, охватывающего землю в ее комплексном контексте².

Соглашаясь с вышеуказанным мнением, считаем, что специализация судейского корпуса и прокуроров является необходимой мерой для эффективного, качественного и справедливого рассмотрения гражданских, уголовных и административных дел в сфере землепользования.

Но если процессуально понятным является вопрос с проведением и назначением экспертизы в ходе рассмотрения дела в суде, то для формирования самого иска или однозначного вывода об отсутствии оснований для его предъявления необходимо мнение специалиста на стадии прокурорской проверки. Однако такой возможности законодатель не предусмотрел, равно как и материальной возможности для оплаты услуг экспертов.

¹ См.: Михлина Н.В. Виды и методика выявления органами прокуратуры нарушений в сфере земельных отношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 2. С. 41–46.

² Волкова Т. В. Совершенствование процессуального законодательства и проблема формирования единообразной судебной практики как основы повышения эффективности рассмотрения земельных споров // Вестник гражданского процесса. 2021. № 1. С. 265–276.

Проблемы в проведении проверок и установлении юридически важных обстоятельств при их проведении возникают не только в связи с подготовкой и поддержанием исковых требований прокурора, но и в случае возбуждения дел об административных правонарушениях или инициировании возбуждения уголовных дел.

Так, ст. 14.35 КоАП РФ, дело по которой возбуждается исключительно прокурором, предусмотрена административная ответственность за нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности, а именно:

1) за несвоевременное или неточное внесение сведений о недвижимом имуществе в государственный кадастр недвижимости должностными лицами органа, осуществляющего государственный кадастровый учет недвижимого имущества и ведение государственного кадастра недвижимости, или подведомственных данному органу государственных учреждений (ч. 1 ст. 14.35 КоАП РФ);

2) незаконный отказ в предоставлении или несвоевременное предоставление указанными должностными лицами внесенных в государственный кадастр недвижимости сведений (ч. 2 ст. 14.35 КоАП РФ);

3) нарушение установленного законом порядка информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости должностным лицом, ответственным за представление в указанном порядке соответствующего документа, а равно представление в указанном порядке документа, содержащего недостоверные сведения (ч. 3 ст. 14.35 КоАП РФ);

4) внесение кадастровым инженером заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории или подлог документов, на основании которых были подготовлены межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карта-план территории, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ);

5) нарушение органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными лицами требований к подаче в установленный срок в орган, осуществляющий государственный кадастровый учет недвижимого имущества и ведение государственного кадастра недвижимости, заявления о кадастровом учете в связи с предоставлением земельного участка для освоения территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального использования или для освоения территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома коммерческого использования либо принятием акта, решения или заключением договора, предусматривающих строительство на земельном участке наемного дома социального использования или наемного дома коммерческого использования (ч. 5 ст. 14.35 КоАП РФ)¹.

Кроме того, законодатель в ст. 170 УК РФ предусмотрел ответственность должностного лица, которое, используя свое служебное положение, из корыстной или иной личной заинтересованности допустило искажение сведений в государственном кадастре недвижимости, а в ст. 170.2 УК РФ – за внесение заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план.

В частности, С.М. Трошиной описана схема мошенничества при проведении работ по межеванию земельных участков, а именно: кадастровые инженеры, определяя границы земельных участков, с целью хищения (самозахвата) земельного участка вносят в межевой план координаты земельного участка, не соответствующие реальным координатам на местности. В результате этих противоправных действий получается, что на

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1; 2023. № 32 (Часть I), ст. 6158.

одном земельном участке «лежит» другой, который противоправно обращается в пользу виновного или иных лиц¹.

Однако для того, чтобы выявить и документально грамотно зафиксировать с точки зрения элемента доказательственной базы факт нарушения земельного законодательства, недостаточно юридических познаний, а требуются специальные познания и навыки в указанной сфере.

Необоснованное обращение в суд прокурора не только ставит под угрозу авторитет органов прокуратуры, но и дает возможность для взыскания ответчикам из казны Российской Федерации процессуальных издержек.

Одним из прикладных аспектов авторского теоретического подхода к решению вопросов повышения эффективности прокурорской деятельности по обеспечению точного и неуклонного исполнения земельного законодательства является тезис о возможности привлечения к проведению проверок независимых специалистов, особенно когда речь идет о коррупциогенных факторах при владении, пользовании и распоряжении землей, а равно ее использовании, для чего требуется дополнительное целевое финансирование.

Большое внимание органы прокуратуры также уделяют выявлению и пресечению нарушений земельного и экологического законодательства применительно к особо охраняемым природным территориям (далее – ООПТ). В данном случае прежде всего учитываются положения Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»².

Наиболее распространенными нарушениями здесь являются, в частности, незаконное формирование земельных участков, распоряжение ими, застройка в границах ООПТ и невнесение сведений о таких границах.

Источниками информации о выявленных нарушениях публичных интересов являются заявления и жалобы граждан или организаций, сообщения

¹ Трошина С.М. Организованная преступность и межевание земель // Законодательство и экономика. 2013. № 10. С. 46–61.

² Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12, ст. 1024.

средств массовой информации, а также документы, связанные с гражданскими, уголовными, административными и арбитражными делами. Кроме того, важными источниками информации служат материалы и решения координационных совещаний между руководителями различных правоохранительных и контролирующих органов, а также прочая информация, предоставляемая федеральными, региональными и местными органами власти. Используя эти источники информации применительно к земельным правоотношениям, прокуроры выявляют факты ненадлежащего исполнения служебных обязанностей должностных лиц соответствующих органов и учреждений, являющихся условием распространения противоправных действий на ООПТ. Разрешение этой проблемы требует более активной работы прокуратуры по подготовке и подаче исковых требований¹.

Для выявления и предотвращения специфических нарушений в сфере соблюдения законодательства об ООПТ Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Университетом прокуратуры Российской Федерации разработаны Методические рекомендации, определяющие актуальные методы и способы организации и проведения проверок соблюдения соответствующего законодательства².

Структура и содержание данного документа построены сходным образом с рассмотренными выше Методическими рекомендациями по организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления.

Соответствие методических рекомендаций потребностям практики прокурорской деятельности может быть достигнуто, если разработка таких

¹ См.: Михлина Н.В. Виды и методика выявления органами прокуратуры нарушений в сфере земельных отношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 2. С. 41–46.

² Методические рекомендации «Организация проведения проверок исполнения законодательства об особо охраняемых природных территориях». М.: Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Университет прокуратуры Российской Федерации, 2018. 27 с.

рекомендаций основывается на результатах научных исследований в соответствующей области¹.

В частности, Методические рекомендации по организации проверок исполнения законодательства об ООПТ базируются на соответствующих теоретико-прикладных положениях, разработанных ранее², и включают в себя, в частности, рекомендации по подготовке к таким проверкам, в том числе указывающие на необходимость:

- 1) ознакомления с материалами ранее проведенных проверок;
- 2) анализа действующих нормативных положений, регламентирующих особенности режима функционирования ООПТ;
- 3) уточнения особенностей тактики и методики проведения проверки, включая определение алгоритма, очередности и сущности действий;
- 4) обобщения жалоб, заявлений, предложений и иных обращений граждан, юридических лиц, руководства ООПТ, поданных в органах прокуратуры, а также результатов мониторинга состояния законности в ООПТ;
- 5) изучения статистических сведений, находящихся в обороте контрольно-надзорных органов и т. д.³.

Однако, как и в Методических рекомендациях по вопросам выявления нарушений, связанных с отходами производства и потребления⁴, в Методических рекомендациях по организации проверок исполнения

¹ Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения: учебное пособие / Е.А. Бурмистрова, И.И. Головкин, Г.В. Дытченко и др.; под ред. О.Н. Коршуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстиция, 2019. С. 4–5.

² Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях, сохранении и использовании объектов животного мира и среды их обитания // Законность. 2018. № 1. С. 3–8.

³ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус; науч. ред. А. Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2012. 1139 с.

⁴ Методические рекомендации Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2018 № 74/3-34-2018 «По организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления» // Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/nauka/execution/document-1530564/> (дата обращения: 19.10.2019).

законодательства об ООПТ¹ и разработанном на их основе приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере»² также не уделяется внимание проблемам взаимодействия прокуратуры с иными государственными и муниципальными органами и учреждениями при выявлении и пресечении нарушений в экологической сфере, не содержится указаний о принятии мер по восстановлению законных прав и интересов субъектов экологических правоотношений и возмещению вреда, причиненного окружающей природной среде³.

Изучение прокурорской практики и научной литературы⁴ в части, касающейся защиты в суде публичных интересов, связанных с ООПТ, показало наличие особой категории исков – об истребовании из чужого незаконного владения земельных участков, которые находятся в границах таких территорий.

Так, решением Арбитражного суда Московской области от 16 августа 2018 года удовлетворен иск прокурора, требующего изъятия земельного участка в пользу ФГБУ «Национальный парк "Лосиный остров"» площадью более 3 тыс. кв. м, находящегося в Мытищинском районе и отнесенного к категории земель населенных пунктов с разрешенным видом использования – «Организация предприятий придорожного сервиса и торговли». Кроме того,

¹ Методические рекомендации «Организация проведения проверок исполнения законодательства об особо охраняемых природных территориях». М.: Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Университет прокуратуры Российской Федерации, 2018. 27 с.

² Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.04.2021 № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» // Законность. 2021. № 6.

³ См.: Михлина Н.В. Виды и методика выявления органами прокуратуры нарушений в сфере земельных отношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 2. С. 41–46.

⁴ Фиошин А.В. Земельный участок: недвижимая вещь vs объект природы // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2021. № 2 (28). С. 51–54; Осокин Р.Б., Орлов П.П. Принудительное изъятие земельного участка при затягивании сроков строительства // Вестник Московского университета МВД России. 2023. № 5.

суд указал на необходимость исключения записи о зарегистрированном праве аренды данного земельного участка на ООО «БОКИ» из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Прокуратура установила, что спорный земельный участок являлся предметом договора аренды, заключенного между упомянутой коммерческой структурой и администрацией Мытищинского муниципального района. При этом выяснилось, что данный договор аренды был заключен без законных оснований и привел к незаконному лишению собственника земли – национального парка «Лосиный остров». Многочисленные факторы, в том числе убедительные доказательства того, что участок полностью находится в границах соответствующей особо охраняемой природной территории (ООПТ), подтвержденные необходимыми документами и экспертными оценками, подчеркивают настоятельную необходимость его рекультивации.

Прошедшие опрос прокуроры и работники прокуратуры в Московской области утверждали, что дела, связанные с защитой публичных интересов в сфере земельных правоотношений, включая ООПТ, имеют положительные прецеденты. Однако существуют определенные трудности в определении наиболее эффективного способа защиты прав и формирования доказательств, что связано, в частности, с массовым характером таких нарушений в связи со значительной стоимостью земельных участков в данных регионах и отсутствием установленных официально границ ООПТ в государственном кадастре.

В п. 2 приведенного нами перечня типичных видов нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений мы указали, что к таковым, в частности, относится несоблюдение требований законодательства при предоставлении в собственность земельных участков, занятых строениями или сооружениями, принадлежащими физическим или юридическим лицам.

Согласно общепринятому принципу, при переходе права собственности на здание или сооружение, расположенное на принадлежащем собственнику

земельном участке, автоматически переходит право собственности на этот земельный участок, на котором расположены эти объекты, а также необходимая для их эксплуатации площадь, если это не противоречит соответствующим законодательным нормам¹.

В данном случае проведение прокуратурой проверок, а также мониторинг поступающей информации подтверждают факт нарушений публичных интересов в области земельных правоотношений. Подобные нарушения могут происходить как из-за незаконных действий органов власти и их должностных лиц, так и из-за их незаконного бездействия, включая невыполнение ими своих обязанностей по муниципальному контролю. В связи с этим прокуроры имеют право обратиться в суды согласно ст. 198 АПК РФ.

Специфика выполнения экологической функции природоохранными прокуратурами, отличающая последние от других государственно-правовых институтов в области охраны окружающей среды, в частности, состоит в том, что многие нарушения экологического, земельного и иного законодательства могут быть устранены ими без обращения в суд. Также следует учитывать, что часть таких деяний одновременно сопряжена и с посягательствами на землю как на объект собственности, выявляемыми в рамках осуществления соответствующих видов прокурорского надзора².

Например, в мае – июне 2019 г. Межрайонной природоохранной прокуратурой Московской области при проведении проверки соблюдения требований законодательства со стороны ООО, предоставляющего в аренду торгово-офисные помещения в Дмитровском городском округе, было установлено, что на земельном участке, принадлежащем организации на праве собственности, несанкционированно размещены строительные отходы, а

¹ Обзор судебной практики по вопросам, возникающим в связи с применением нормативных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения // Сайт Арбитражного суда Смоленской области. URL: <http://smolensk.arbitr.ru/node/14275> (дата обращения: 20.10.2019).

² См.: Михлина Н.В. Виды и методика выявления органами прокуратуры нарушений в сфере земельных отношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 2. С. 41–46.

также проведены планировочные работы в виде снятия и перемещения грунта. Также в ходе использования земельного участка были самовольно заняты прилегающие земли площадью более 700 кв. м, которые находятся в неразграниченной государственной собственности.

На основании постановлений межрайонного природоохранного прокурора Московской области органами государственного контроля (надзора) данная организация была привлечена к ответственности по ст. 7.1. и ч. 2 ст. 8.6. КоАП РФ за самовольное занятие земельного участка и порчу земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.

Кроме того, в отношении руководителя юридического лица прокуратурой было внесено представление, по результатам рассмотрения которого виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности, а также приняты меры к устранению нарушений¹.

Вместе с тем в тех случаях, когда нарушение земельного законодательства невозможно устранить без обращения в суд, а равно если предусмотренная мера ответственности может быть применена только по решению суда, органы прокуратуры обращаются в суд согласно соответствующим положениям закона.

Так, в результате проверки, проведенной межрайонной природоохранной прокуратурой Московской области, было установлено, что ООО организовало стоянку автотранспортных средств на земельном участке, который находится в охранной зоне особо охраняемой природной территории федерального значения – национального парка «Лосиный остров».

В соответствии с действующим законодательством вопросы социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов на территории

¹ Прокуратура приняла меры к устранению нарушений земельного законодательства в Дмитровском городском округе // Сайт Прокуратуры Московской области. URL: mosoblproc.ru/news/ (дата обращения: 03.07.2019).

данной охранной зоны требуют согласования с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Однако данная организация не располагала соответствующими документами.

С учетом данных обстоятельств межрайонная природоохранная прокуратура Московской области обратилась в суд с иском о том, чтобы обязать это ООО приостановить деятельность автостоянки вплоть до получения юридическим лицом согласования своей социально-экономической деятельности в указанном органе.

Мытищинский городской суд Московской области удовлетворил исковые требования прокуратуры¹.

Органы прокуратуры также обращаются в суд в случаях, когда их требования об устранении нарушений законодательства не устраняются нарушителями, поэтому требуется вынесение соответствующего судебного решения.

В ходе проверки, проведенной Межрайонной природоохранной прокуратурой Московской области, было установлено, что земельные участки сельскохозяйственного назначения городского округа Руза фактически находятся в собственности юридического лица. Эти участки охватывают береговую линию Озернинского водохранилища. Однако следует отметить, что в соответствии с действующим водоохранным законодательством все водохранилища, озера, реки, их притоки и связанные с ними береговые линии считаются собственностью Российской Федерации.

По результатам проверки Межрайонной природоохранной прокуратурой Московской области было подготовлено представление, которое впоследствии было направлено руководству организации. Несмотря на то, что представление было рассмотрено в установленном порядке, выявленные нарушения остались неустраненными.

¹ По иску межрайонной природоохранной прокуратуры Московской области приостановлена деятельность автостоянки, функционировавшей в охранной зоне национального парка «Лосиный остров» // Сайт Прокуратуры Московской области. URL: mosoblproc.ru/news/ (дата обращения: 25.06.2019).

В связи с вышеизложенными обстоятельствами прокуратура инициировала судебное разбирательство, обратившись в суд с иском о признании незаконным владение земельными участками, расположенными в прибрежной зоне Озернинского водохранилища. Эти участки также входят во второй пояс зоны санитарной охраны водоисточника, обеспечивающего город Москву питьевой водой. Совокупная площадь этих участков составляет 96 159 кв. м.

Суд Рузского городского округа рассмотрел и принял решение в пользу удовлетворения требований, заявленных прокуратурой¹.

В приведенных примерах органы прокуратуры действовали на основании результатов проведенных ими проверок соблюдения земельного, гражданского и экологического законодательства, обосновывая свои требования выявленными при этом нарушениями.

Роль органов прокуратуры в исследуемой сфере характеризуется рядом особенностей, к числу которых следует, в частности, отнести то, что для решения поставленных задач они координируют усилия других органов власти и взаимодействуют с ними, а также ищут пути эффективной защиты прав и интересов в условиях «пробельности» и иных недостатков законодательства, а также неправильного представления отдельными гражданами и организациями о предоставленных им правах при осуществлении застройки или иной хозяйственной деятельности на определенных территориях. Кроме того, на практике прокурорам приходится преодолевать и противодействие должностных лиц органов государственной и муниципальной власти, оправдывающих свои противоправные действия отсутствием нормативно установленных границ соответствующих территорий (зон).

¹ Межрайонная природоохранная прокуратура Московской области в судебном порядке истребовала из чужого незаконного владения земельные участки, включающие береговую полосу Озернинского водохранилища // Сайт Прокуратуры Московской области. URL: mosoblproc.ru/news/ (дата обращения: 31.05.2019).

Например, в 2015 г. Межрайонная природоохранная прокуратура Московской области приняла решение об активизации межведомственного взаимодействия для включения всех субъектов правоприменения в процесс защиты водных объектов, для чего была создана межведомственная рабочая группа, в которую, в частности, вошли представители Росреестра по Московской области и АО «Мосводоканал». Кооперация усилий позволила оперативно производить обследование участков и получать заключения об их нахождении в границах зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, а также правоустанавливающую документацию, формирующую основу законодательной базы в суде.

В результате проведенной комплексной работы прокуратурой были предъявлены иски о признании незаконными постановлений глав органов местного самоуправления о предоставлении в собственность или в аренду земельных участков, находящихся во втором поясе зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения Москвы, признании недействительными соответствующих договоров, применении последствий недействительности сделок и инициирована государственная регистрация ограничений. За два года данной деятельности в неразграниченную государственную собственность возвращено более 3,5 га земли.

Одновременно был установлен факт, что значительное число таких земельных участков было предоставлено в 90-х гг. прошлого века, что исключает предъявление исковых требований об оспаривании сделок и снятии данных участков с кадастрового учета. В таких условиях органами прокуратуры была введена практика предъявления исковых требований о возложении обязанности уполномоченных органов устанавливать ограничения использования земельных участков, расположенных в пределах охранных зон.

Сходные проблемы существуют и применительно к осуществлению надзора за исполнением законодательства об особо охраняемых территориях.

После того как органы прокуратуры предъявляют иски о приостановлении деятельности в связи с отсутствием положительного заключения экологической экспертизы по проектной документации и разрешения на строительство, выданного уполномоченным органам, отдельные организации, являющиеся сторонними пользователями, обращаются в арбитражный суд с требованиями о признании незаконным включение принадлежащих им земельных участков в зону с особыми условиями использования. При этом недостаточная урегулированность соответствующих вопросов в законодательстве и отсутствие единообразной судебной практики позволили данным истцам выиграть несколько процессов, поставив тем самым под угрозу целостность территории парка «Лосиный остров».

Вместе с тем благодаря последовательным и координированным действиям органов прокуратуры, а также всестороннему обоснованию имеющейся правовой позиции данная ситуация стала меняться в лучшую сторону. В частности, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в своем определении от 19 февраля 2015 г. учла позицию Межрайонной природоохранной прокуратуры Московской области и отменила состоявшиеся решения арбитражных судов, а также отказала в удовлетворении заявления заинтересованной организации. Судебная коллегия посчитала, что наличие или отсутствие сведений в Государственном кадастре недвижимости о нахождении спорных земельных участков в границах особо охраняемых территорий не влияет на факт существования соответствующей охраняемой территории в границах, установленных нормативными правовыми актами. Этот судебный прецедент стал «практикообразующим» решением и позволил органам прокуратуры добиться удовлетворения исковых требований в судах различных инстанций.

Последний пример подтверждает высказанный ранее тезис о том, что органы прокуратуры могут оказывать существенное влияние на общую практику судебной защиты публичных интересов, то есть прав и интересов

государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц, придавать этой практике единообразие, способствующее всесторонней защите таких прав и интересов.

Подводя итог исследованию типичных нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений и методики их выявления прокурором, необходимо сформулировать следующие выводы.

1. Выделенные в настоящем исследовании проблемы свидетельствуют о том, что деятельность органов прокуратуры по защите в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений должна иметь системный характер. Одним из основополагающих элементов такой деятельности является проведение прокурорских проверок, от качества которых зависят результаты выявления нарушений земельного и связанного с ним законодательства. Качество прокурорских проверок, в свою очередь, зависит, в частности, от следования научно обоснованным методикам, разрабатываемым и утверждаемым на уровне Генеральной прокуратуры Российской Федерации с привлечением научно-педагогических работников Университета прокуратуры Российской Федерации, а также специалистов из других органов власти и организаций (например, из Росприроднадзора, Роспотребнадзора и др.).

2. Результаты проведенных эмпирических исследований позволяют выделить типичные нарушения публичных интересов в сфере земельных правоотношений и особенности методики их выявления органами прокуратуры. При этом к таким нарушениям относятся: 1) нарушение установленного законодательством порядка предоставления земельного участка или выбытия земельного участка из собственности (владения) государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, учреждений земельных участков; 2) несоблюдение требований законодательства при предоставлении в собственность земельных участков, занятых строениями или сооружениями, принадлежащими физическим или юридическим лицам; 3) нарушения требований законодательства при

изменении вида разрешенного использования земельных участков определенных категорий; 4) нарушения, допускаемые при постановке земельных участков на кадастровый учет, приводящие к наложению участков на земли лесного фонда или водные объекты; 5) несоблюдение запрета на приватизацию земельных участков, ограниченных в обороте; 6) противоправные действия, приводящие к незаконному приобретению прав на земельные участки (изготовление и предоставление подложных архивных справок, правоустанавливающих документов, свидетельств о праве собственности, землеустроительных дел, подложных выписок из похозяйственных книг администраций о правах на земельные участки, судебных решений); 7) самовольное занятие земельных участков, в том числе незаконное возведение на них зданий, сооружений, ограждений; 8) необоснованный отказ в предоставлении земельных участков; 9) использование земельных участков, не соответствующее их назначению; 10) нарушение установленных правил землепользования, в том числе природоохранных и санитарных требований.

Предложена авторская классификация типичных нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений в целях повышения эффективности и методического обеспечения деятельности прокуроров в указанной сфере, в зависимости от двух критериев: 1) особенности механизма осуществления нарушений, выявленных в результате прокурорских проверок (неправомерные действия, сопряженные с оборотом земельных участков; нарушения, связанные с регистрацией прав собственности на земельные участки; нарушения установленного законом порядка реализации правомочий собственников земельных участков); 2) наличие и характер (содержание) последствий как юридически значимого признака правонарушения (нарушения, не включающие последствия в качестве обязательного признака их состава; нарушения, причиняющие имущественный вред; нарушения, причиняющие экологический вред или создающие угрозу причинения такого вреда).

3. Особенности методики выявления таких нарушений органами прокуратуры заключаются в том, что ее эффективность предопределяется комплексным, постоянным характером данной деятельности, ее осуществлением прокурорами, имеющими соответствующую специализацию, на основе научно обоснованных методических рекомендаций, разрабатываемых Генеральной прокуратурой Российской Федерации, а также при активном взаимодействии с другими органами власти, учреждениями и иными организациями, отдельными гражданами и их объединениями.

4. Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений будет эффективной при соблюдении следующих условий: 1) выбор наиболее действенных средств и способов реагирования на соответствующие факты нарушений земельного и смежного с ним природоохранного законодательства; 2) запрет дублирования мер прокурорского реагирования на указанные факты нарушений; 3) перманентный надзор за выполнением подобных мер соответствующими субъектами земельных правоотношений; 4) своевременное обращение в суд для защиты нарушаемых публичных интересов при применении земельного и смежного с ним природоохранного законодательства; 5) отражение прокурором результатов проверок в поданном в суд общей юрисдикции или в арбитражный суд исковом или ином заявлении с целью полноценного обоснования содержащихся в нем требований; 6) определение требований, содержащихся в исковом или ином заявлении, с целью выбора адекватных способов защиты нарушенных публичных интересов с учетом норм соответствующего процессуального законодательства; 7) точное и четкое формулирование прокурором предмета доказывания по соответствующему делу; 8) собирание и представление в суд доказательств с целью обоснования и отстаивания избранной прокурором позиции.

§2. Особенности деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений

Предваряя исследование специфики деятельности прокурора по защите в судах публичных интересов в сфере земельных правоотношений, приведем статистические данные, характеризующие исковую работу прокуратуры по вопросам землепользования в целом (табл. 1).

Таблица 1. Статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации по исковой работе в сфере землепользования

Основные показатели	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Направлено заявлений	7 705	7 626	8 826	7 561	6 287	6 610	8 816
На сумму (тыс. руб.)	1 333 856	675 862	414 987	2 504 516	763 003	621 901	2318425
Рассмотрено заявлений	7 340	7 293	8 442	6 692	5 593	5 626	-
Удовлетворено заявлений	6 780	6 783	7 748	5 992	5 120	5 103	6 808
На сумму (тыс. руб.)	162 459	286 029	383 255	2 447 492	795 387	384 402	21197
Прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора	277	242	380	359	257	260	-
На сумму (тыс. руб.)	267	1 827	1 535	2 283	2 179	4 256	-
Прекращено дел по иным основаниям	-	-	114	141	81	76	-
Отказано в удовлетворении и заявления	205	159	200	200	135	187	-

Из табл. 1 видно, что совершенствование соответствующей деятельности прокурора сохраняет свою актуальность, поскольку, во-первых, исковая работа прокуроров в сфере пользования землями является весьма интенсивной; во-вторых, остается значительным число дел, по которым суды в удовлетворении исковых заявлений прокуроров отказывают либо выносят

решение о прекращении производства.

Отметим, что рассматриваемая нами деятельность прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений характеризуется рядом особенностей, на которых мы остановимся в настоящем параграфе диссертации.

Прежде всего, как обоснованно отмечают ученые, важно правильно организовать деятельность по обеспечению участия прокурора в судебных процессах по делам о защите публичных интересов в сфере земельных отношений¹. При этом такая организация содержит следующие элементы: 1) разграничение компетенции вышестоящих и нижестоящих, а также территориальных и специализированных органов прокуратуры при одновременном обеспечении их необходимого взаимодействия в рамках обеспечения участия прокуроров в судопроизводстве; 2) организация обеспечения участия прокурора в судебных процессах в рамках прокуратуры одного уровня, то есть, например, в прокуратуре города, района, а также разрешение вопросов взаимодействия с сотрудниками, которые осуществляют деятельность по иным направлениям².

В целях обеспечения эффективной защиты прокурорами в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений прокурору необходимо изначально правильно выбрать вид судопроизводства, в рамках которого данные интересы могут быть защищены наиболее полно.

М.Н. Мирошниченко пишет, что результаты деятельности органов прокуратуры подтверждают, что на сегодняшний день в число наиболее эффективных средств восстановления законности в области земельных

¹ Гуреева О.А. Организационные аспекты обеспечения участия прокурора в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012. С. 6–7; Концевой А. В. Участие прокурора в гражданском судопроизводстве по делам, возникающим из публичных правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013. С. 7.

² Деятельность прокурора по обеспечению законности в сфере земельных отношений: монография / О.В. Боброва, Т.В. Ашиткова, Н.Д. Бут, М.Ю. Кагамлык, С.Г. Хусяйнова. М.: Университет прокуратуры Российской Федерации, 2019. С. 82–83.

правоотношений по-прежнему входит обращение прокурора в суд с иском заявлением¹. А.Г. Бариев в связи с этим отмечает, что при разрешении судом земельных споров прокурор может участвовать как в арбитражном, так и в гражданском процессе².

Возможности прокурора, связанные с обращением с соответствующими исковыми заявлениями в арбитражные суды, хотя и имеют ограниченный характер, тем не менее их предъявление оказывает определенное превентивное воздействие на лиц, допускающих нарушения земельного и взаимосвязанного с ним законодательства, способствует пресечению правонарушений и защите прав и законных интересов граждан и организаций, а также охраняемых законом интересов государства, причем не только в сфере земельных правоотношений, но и в области экономической деятельности, прежде всего в части, касающейся предпринимательства³.

В частности, посредством обращения с исками в арбитражные суды прокуроры способствуют восстановлению нарушенных публичных интересов в сфере земельных правоотношений⁴. Так, Е.Е. Коноваленко обращает внимание на такой результат участия прокурора в арбитражном судопроизводстве, как возвращение муниципальным образованиям спорных земельных участков, передача которых в аренду была произведена с нарушением законодательства в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения⁵.

¹ Мирошниченко М.Н. Реализация прокурорами полномочий по обращению в арбитражные суды с исками и заявлениями в связи с нарушениями земельного законодательства // Законность. 2019. № 7. С. 25.

² Бариев А.Г. Земельные споры: постановка проблемы, общие положения, процессуальные особенности // Вестник гражданского процесса. 2018. № 5. С. 240.

³ Антошин А. Д. Участие прокурора в арбитражном процессе в условиях модернизации российской экономики // Современное право. 2011. № 5. С. 107–109; Железнов Д. С. Защита прав на земельные ресурсы при осуществлении предпринимательской деятельности в сфере природопользования // Аграрное и земельное право. 2015. № 12. С. 17–19; Панченко В. Ю., Шайхутдинов Е. М. Некоторые актуальные проблемы участия прокурора в гражданском и арбитражном процессах // Право и образование. 2013. № 2. С. 88–93.

⁴ См.: Михлина Н. В. Правовой механизм защиты земельных прав прокурором в порядке гражданского судопроизводства // Прокурор. 2016. № 3. С. 84–87.

⁵ Коноваленко Е.Е. Оспорены договоры аренды // Законность. 2016. № 3. С. 15.

Изучение практики осуществления прокурорской деятельности, связанной с подготовкой и подачей исковых заявлений, а также с участием прокуроров в соответствующих судебных процессах, позволяет говорить о наличии проблем, возникающих при применении норм материального и процессуального права, включая те, что имеют организационный характер, при выборе способов защиты нарушаемых публичных интересов в сфере земельных правоотношений, собирании и представлении доказательств, которые позволяют прокурору обосновать свою позицию по рассматриваемому делу, а также при составлении и согласовании внутри органов прокуратуры исковых заявлений. От того, насколько своевременно и полно разрешается каждая из возникающих проблем правового и организационного характера, зависит эффективность защиты публичных интересов в рассматриваемой сфере.

Если решение правовых проблем нередко возможно только на законодательном уровне и, соответственно, требует длительного времени, особенно с учетом отмеченного ранее отсутствия у прокуратуры права законодательной инициативы, то устранение организационных трудностей преимущественно зависит от самих работников прокуратуры и может быть осуществлено, в частности, посредством разработки новых и совершенствования действующих приказов Генерального прокурора Российской Федерации по соответствующим вопросам.

В первом параграфе настоящей главы диссертации мы рассмотрели особенности и методику выявления прокурорами типичных нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений, что служит основой и первоначальным, подготовительным этапом для последующей защиты прокурором данных интересов в досудебном и судебном порядке. В частности, применительно к исследуемой теме выявленные нарушения могут являться поводом для обращения прокурора в суд в порядке, присущем исковому производству, прежде всего для признания сделок с землей недействительными и применении к таким сделкам последствий признания их

такowymi, а также с заявлениями в порядке ст. 198 АПК РФ для признания действий или бездействия либо решений государственных и муниципальных органов в сфере земельных правонарушений не соответствующими действующему земельному и иному законодательству¹.

Т.И. Отческа подчеркивает, что участию прокурора в арбитражном судопроизводстве присущ признак универсальности, поскольку такое может быть реализовано им вне зависимости от того, в рамках какого из направлений прокурорской деятельности были получены сведения о допущенных нарушениях законности, включая те, что связаны с административными, гражданскими или уголовными правоотношениями при осуществлении предпринимательской либо иной экономической деятельности. Данное участие представляет собой особую форму влияния государства на хозяйственную деятельность, преимущественно с акцентированием внимания на соблюдении правовых положений предпринимателями, равно как и контролирующими их органами государственного управления².

Как обоснованно отмечает А.В. Щербаков, одним из наиболее распространенных оснований для предъявления исковых заявлений прокурором в суд выступали проверки, которые проводили территориальные и специализированные прокуроры для укрепления законности в экономической сфере, прежде всего в части соблюдения земельного законодательства³, поэтому расширение полномочий прокурора в арбитражном судопроизводстве является актуальным направлением совершенствования законодательства.

¹ Мирошниченко М.Н. Реализация прокурорами полномочий в арбитражном процессе по защите прав субъектов предпринимательской деятельности // Законность. 2019. № 3. С. 3–5.

² Отческа Т.И. Процессуальные аспекты участия прокурора в арбитражном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2. С. 125–126.

³ Щербаков А.В. Эффективность участия прокуроров в арбитражном процессе // Законность. 2018. № 4. С. 4–5.

Вместе с тем, как мы уже отмечали ранее, применительно к подготовке прокурорами исковых и иных заявлений в арбитражные суды следует принимать во внимание ограниченность полномочий прокурора, включая те, что относятся к его действиям в связи с выявленными нарушениям земельного и взаимосвязанного с ним законодательства. В связи с этим Л.Д. Ухова пишет, что ограничения полномочий прокурора по обращению в суд с исками в защиту публичных интересов, предусмотренные действующим арбитражным процессуальным законодательством, привели к тому, что в настоящее время иные государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы власти располагают более весомым объемом полномочий, нежели органы прокуратуры¹. Такой вывод следует из содержания ч. 2 ст. 53 АПК РФ, где непосредственно говорится о том, что государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы имеют право на обращение в арбитражный суд с исковыми либо иными заявлениями, направленными на защиту публичных интересов. Однако, как подчеркивает Л.Д. Ухова, в современных условиях наибольшими масштабами нарушений экономических и иных публичных интересов характеризуются именно действия организаций, причиняющих такой вред, размер которого многократно превосходит последствия правонарушений, совершаемых гражданами, особенно в природоохранной и других сферах, которые обеспечивают жизнедеятельность государства².

Соответствующие ограничения содержатся в самом арбитражном процессуальном законодательстве, поскольку прокуроры правомочны обращаться в суды исключительно с теми требованиями, которые перечислены в ст. 52 АПК РФ, а также указаны в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» (требование относительно сноса

¹ Ухова Л.Д. Некоторые проблемы участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2008. № 3. С. 231–232.

² Там же. С. 231.

самовольной постройки с целью обеспечения защиты публичных интересов)¹. Если же прокурор обратится в арбитражный суд с иском или иным заявлением по вопросам, которые прямо не предусмотрены федеральным законом, суд принимает решение о прекращении производства согласно п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ².

Например, в связи с рассмотрением Арбитражным судом Московской области арбитражного дела № А41-83676/2021, имеющего широкий общественный резонанс, обусловленный незаконной рубкой лесных насаждений, по иску Комитета лесного хозяйства Московской области к АО «Бухта “Тихая”» о расторжении договора аренды лесного участка и его возврате в состояние, пригодное для ведения лесного хозяйства, прокуратура Московской области вступила в данный процесс в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований. Решением Арбитражного суда Московской области от 27.12.2021 в удовлетворении данного иска было отказано.

На указанный судебный акт прокуратурой Московской области была подана апелляционная жалоба, производство по которой постановлением Десятого арбитражного апелляционного суда от 03.02.2022 было прекращено, поскольку принятый по делу судебный акт не затрагивает права и обязанности прокуратуры³.

Кроме того, как следует из ч. 1 ст. 52 и ч. 2 ст. 198 АПК РФ, прокурор при обращении в арбитражный суд с заявлением, в котором он оспаривает действия или бездействие органов государственной власти или местного самоуправления, должен обосновать, что оспариваемые им действия (бездействие) не соответствуют определенному закону либо положениям

¹ Бессчасный С.А., Рослая В.А. Участие прокурора в арбитражном процессе в свете последних разъяснений Пленума Высшего Арбитражного Суда // Законность. 2013. № 6. С. 19–21.

² Рожков А.Ю. Необходимость и целесообразность участия прокурора в арбитражном процессе // Вестник Воронежского института МВД России. 2014. № 2. С. 57–60.

³ Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда по делу №А41-83676/21 // Архив Десятого арбитражного апелляционного суда за 2021 год.

другого нормативного правового акта, а также нарушают публичные интересы в сфере земельных правоотношений во взаимосвязи с предпринимательской либо иной экономической деятельностью¹.

С учетом изложенного при подготовке прокурора к защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, заключающейся в обращении с иском в арбитражный суд, следует первоначально установить, что соответствующий спор подлежит рассмотрению именно в таком суде, а подача искового требования, исходя из его предмета, не выходит за рамки полномочий прокурора в арбитражном судопроизводстве.

Так, например, в судебных решениях неоднократно указывалось, что наличие у ответчика статуса индивидуального предпринимателя само по себе не может влиять на определение характера того или иного спора, если данное лицо не вступало с собственником земельного участка в экономические отношения, а заняло этот участок самовольно. При этом полномочия прокурора, связанные с участием в арбитражном судопроизводстве, реализуются посредством предъявления исковых заявлений, перечень которых приводится в ч. 1 ст. 52 АПК РФ, не предусматривающей, в частности, возможность обращения прокурора в арбитражный суд с иском о освобождении самовольно занятого земельного участка². Несмотря на дополнения в ч. 1 ст. 52 АПК РФ, в частности, внесенные Федеральным законом от 01.07.2021 № 282-ФЗ³, указанный вопрос непосредственно законодательно урегулирован не был.

Вследствие отмеченной выше ограниченности соответствующих

¹ Насонов Ю.Г., Яблоков А.Н., Кремнева Е.В. Участие прокурора в арбитражном процессе по делам об оспаривании нормативных правовых актов: методические рекомендации. Серия: Библиотека прокурора. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, НИИ Генпрокуратуры России, 2012. С. 5.

² См., напр.: Апелляционное определение Саратовского областного суда от 01.10.2014 по делу № 33-5529; постановление Президиума Московского областного суда от 14.05.2014 № 272 по делу № 44г-145/2014; постановление президиума Санкт-Петербургского городского суда от 21.12.2011 № 44г-127/11 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 01.07.2021 № 282-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. I), ст. 5110.

полномочий прокурора в арбитражном судопроизводстве на практике нередкими являются случаи, когда при выявлении нарушений земельного и взаимосвязанного с ним законодательства прокуроры не могут обращаться в арбитражные суды, в связи с чем они вынужденно прибегают к применению иных мер прокурорского реагирования, которые, в отличие от соответствующих судебных решений, не могут быть столь же эффективными. С учетом этого нам представляется своевременным и обоснованным законодательное расширение полномочий прокурора в арбитражном судопроизводстве посредством дополнения ч. 1 ст. 52 АПК РФ указанием на право прокуроров обращаться в арбитражные суды для защиты публичных интересов в сфере земельных и иных правоотношений, связанных с осуществлением предпринимательской или другой экономической деятельности.

Данное предложение поддержали 380 (80,5 %) из 472 опрошенных респондентов.

Применительно к гражданскому процессу на этапе подготовки искового заявления, направленного на судебную защиту публичных интересов в сфере земельных правоотношений, прокурорам важно опираться на общее указание на необходимость тщательно подходить к данному этапу своей деятельности, в том числе еще до начала судебного разбирательства детально изучить материалы дела, проанализировать действующее законодательство и судебную практику по соответствующим спорным правоотношениям. Также указано, что при рассмотрении дела прокурору следует по каждому возникающему вопросу занимать аргументированную позицию, активно участвовать в исследовании доказательств, при необходимости инициировать их истребование, эффективно использовать другие права, которыми он наделен как участник дела¹.

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // Законность. 2021. № 2.

При этом прокурорам также следует учитывать определенные особенности, присущие их участию в гражданском судопроизводстве в связи с защитой соответствующих публичных интересов.

Так, согласно ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор имеет право на обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод, законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или публично-правовых образований (Российской Федерации, ее субъектов, муниципалитетов).

Обращаясь к правовому закреплению в гражданском процессе положения прокурора, следует согласиться с позицией О.Г. Городновой и А.А. Макарушковой. Данные авторы указывают на то, что правовой статус прокурора в гражданском процессе характеризуется двойственностью. И это действительно так. Действующее законодательство не имеет четкого закрепления правового статуса прокурора в случае его участия в гражданском процессе. Во-первых, это связано с тем, что прокурор дает заключение по делу. Во-вторых, действующее законодательство обязывает его защищать публичные, общественные, частные и иные социальные интересы. В этой связи в целях защиты прав, свобод и интересов указанных ранее лиц прокурор имеет право обратиться в суд. Исходя из процессуального статуса прокурора, а также его должностных полномочий, в данном случае у него отсутствует собственная материальная выгода. Таким образом, правовой статус прокурора при обращении в гражданский суд нельзя приравнивать к правовому статусу истца. Приведенный ранее аргумент свидетельствует о явном отличии цели их обращения в гражданский суд. Помимо этого, прокурор и истец выполняют различные функции, а также обладают различным объемом прав и обязанностей, что еще раз подчеркивает невозможность приравнивания статуса прокурора к статусу истца¹.

¹ Городнова О.Н., Макарушкова А.А. Проблемы определения правового статуса лиц, участвующих в гражданско-процессуальном деле // Сибирское юридическое обозрение. 2020. № 1. С. 136.

Последний тезис справедлив для правового статуса прокурора в любом виде судопроизводства, включая такую сферу его деятельности, как защита в суде публичных интересов, связанных с земельными правоотношениями, поскольку прокурор осуществляет такие функции, которые, пусть и обладают соответствующей спецификой, однако являются производными от государственных функций в целом¹, в число которых в полной мере входит защита публичных общественных интересов субъектов, а также надзор за законностью².

Отметим, что применительно к защите прокурором интересов неопределенного круга лиц имеется некоторая рассогласованность между приведенными положениями гражданского процессуального законодательства и п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре, где, в частности, говорится о том, что прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших, когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение. Здесь мы видим использование терминологически различающихся формулировок: если в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ указывается на неопределенный круг лиц, то в п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре – на значительное число граждан и особое общественное значение нарушения. Представляется, что данную рассогласованность целесообразно устранить посредством учета особенностей регламентации в соответствующем процессуальном законодательстве полномочий прокурора в рамках его участия в определенных видах судопроизводства. Для этого, в частности, следует привести в п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре формулировку, аналогичную той, что используется законодателем в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ.

Данное предложение поддержали 339 (71,82 %) из 472 респондентов из числа прокуроров и прокурорских работников.

¹ Ергашев Е.Р. О проблемах правовой регламентации и применения правовых средств прокурора, участвующего в рассмотрении судами гражданских дел // Российский юридический журнал. 2017. № 3. С. 95–96.

² Городнова О.Н., Макарушкова А.А. Указ. соч. С. 136.

Исходя из изложенного, считаем, что при подготовке и внутреннем согласовании гражданских исков в защиту прав и законных интересов граждан в сфере земельных правоотношений прокурорам не следует при обосновании своего обращения в суд использовать формулировки, указывающие на приобретение выявленным нарушением особого общественного значения и (или) на то, что при этом пострадали права и законные интересы значительного числа граждан. То есть прокурору надлежит опираться на соответствующие положения гражданского процессуального законодательства, где ему предоставлено неограниченное право именно для защиты прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

Полагаем, что при обосновании того, что иск направлен на защиту в суде интересов неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений, прокурору следует исходить из того, что его деятельность осуществляется в общих интересах значительного круга физических лиц, когда не требуется устанавливать их количество. При невозможности произвести индивидуализацию (определение) всех истцов в иске указывается «неопределенный круг лиц». В данном случае отсутствует реальная возможность перечислить всех истцов в процессуальном документе и вынести решение в отношении участвующих лиц в судебном заседании.

В судебной практике имеется случай, в котором районный суд Рязанской области рассматривал иск прокурора, который последний подал в целях защиты законных прав и интересов неопределенного круга лиц в отношении администрации Рязанского муниципального района по факту признания недействительной сделки купли-продажи земельного участка.

В содержании иска было указано, что приобретение земельного участка, в соответствии с действующим законодательством, должно было осуществляться путем проведения аукциона. В свою очередь, администрация Рязанского муниципального района нарушила требования, предъявляемые к процедуре проведения аукционов по приобретению земельных участков, в

результате чего ответчик приобрел оспариваемый земельный участок в нарушение действующего законодательства.

Однако в принятии иска судом было отказано по нескольким причинам. Во-первых, в поданном иске в качестве истца прокурором был указан неопределенный круг лиц, а не конкретное лицо. Во-вторых, оспариваемый акт не является нормативным.

При принятии решения по указанному иску были допущены нарушения законодательства и не учтен ряд фактов, которые имели отношение к рассматриваемому делу.

Судом не был учтен порядок проведения процедуры купли-продажи земельного участка на аукционе, в соответствии с которым аукцион должен был проводиться в публичном порядке. В связи с этим установить всех желающих принять в нем участие не представляется возможным. По этой же причине отсутствует реальная возможность привлечь целый ряд таких граждан к проведению судебного разбирательства в качестве истцов, а также их персонально перечислить. При этом необходимо отметить, что в данной ситуации в соответствии с ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор имеет право обратиться в суд с иском в интересах неопределенного круга лиц.

Также суд не принял во внимание тот факт, что, согласно установленным в законе требованиям, данный оспариваемый земельный участок мог быть выделен гражданам, которые наделены правом на меры социальной поддержки и защиты и имели право на получение оспариваемого земельного участка, когда таковой был бы выделен при соблюдении требований земельного законодательства. Таким образом, помимо интересов граждан, желавших принять участие в аукционе, в поданном иске защищаются права и интересы граждан, находящихся под социальной защитой государства.

Исходя из этого, следует отметить, что прокурор, оспаривая постановление главы администрации, предоставившего право на земельный

участок на основании ст. 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ¹, имел право подать иск в интересах неопределенной группы лиц².

Исследование Методических рекомендаций Генеральной прокуратуры Российской Федерации по вопросам организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления свидетельствует о наличии отдельных особенностей участия прокурора в судебной защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Применительно к противодействию загрязнению земель различными отходами в Методических рекомендациях указывается, что для защиты публичных интересов прокуроры направляют в суды общей юрисдикции либо в арбитражные суды иски, направленные на возложение обязанностей по устранению выявленных нарушений законодательства при обращении с отходами, а также на приостановление, прекращение деятельности определенного хозяйствующего субъекта, на возмещение причиненного вреда. В дальнейшем прокуроры участвуют в рассмотрении данных исков судом, оспаривают его решения в вышестоящей судебной инстанции.

В своих исках и заявлениях, направляемых в суды общей юрисдикции, прокуроры могут указывать на необходимость возложения на хозяйствующий субъект определенной обязанности, связанной с обеспечением экологической безопасности земель, в том числе относительно заключения договоров со специализированными организациями о вывозе и утилизации опасных отходов (например, ламп, содержащих ртуть), разработки и утверждения нормативов образования различных отходов, лимитов по размещению последних, получения лицензии на осуществление определенного вида

¹ Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4563.

² Обзор Рязанского областного суда по вопросам практики по делам, связанным с обращением прокурора в суд общей юрисдикции в порядке ст. 45 ГПК РФ // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/36043456/> (дата обращения: 12.10.2019).

деятельности, утилизации незаконно размещенных отходов, ликвидации несанкционированных свалок.

Учитывая то, что прокуроры осуществляют свою деятельность на профессиональной основе, в том числе по защите в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений, к подготавливаемым ими искам предъявляются особые юридико-технические требования, включая необходимую детализацию основания и предмета иска, также отражения в нем определенных действий, необходимых для устранения выявленных нарушений.

Кроме того, прокурорам необходимо учитывать особенности исполнения решений по тем искам, которые они предъявляют к различным муниципальным образованиям (например, о ликвидации неразрешенных свалок, строительстве полигона для переработки твердых отходов), потому что для исполнения соответствующих судебных решений необходимо выделение и расходование значительных сумм из бюджета. В связи с этим прокурорам следует при составлении исковых требований принимать во внимание имеющиеся бюджетные обязательства, с учетом которых определять разумные сроки для выполнения органами местного самоуправления требуемых от них действий.

Деятельность органов прокуратуры по отстаиванию рассматриваемых публичных интересов продолжается и на стадии исполнения соответствующих судебных решений. При этом прокуроры систематически надзирают за соблюдением законов службой судебных приставов в ходе осуществления деятельности по исполнению судебных решений.

Применительно к процессу, регулируемому КАС РФ, отметим, что в соответствии с ч. 1, 7 ст. 39 КАС РФ прокурор наделен правом обращаться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами, вступать в

процесс и давать заключение по административному делу в тех случаях, которые предусмотрены данным Кодексом. Согласно ст. 37 КАС РФ прокурор – это лицо, участвующее в деле, то есть его следует рассматривать как одного из участников судопроизводства, наделенного присущими ему правами и обязанностями, в том числе теми, что отражают его специфику.

В частности, при наличии на то оснований прокурор имеет вправо оспорить вынесенное судебное решение как в апелляционном, так и в кассационном и надзорном порядке. В соответствии со ст. 45 КАС РФ прокурор, будучи представителем федерального органа и лицом, участвующим в деле, имеет право при наличии на то соответствующих оснований на заявление ходатайств, инициирование пересмотра судебных решений, принятие иных мер по выявленным фактам нарушения Конституции РФ, неисполнения или ненадлежащего исполнения нормативных правовых актов, нарушений прав иных лиц в ходе подготовки к судебному заседанию, а равно в ходе него.

Ранее мы отмечали, что в случаях выявления прокурором в том или ином деянии признаков определенного правонарушения прокурор, согласно ст. 25 Закона о прокуратуре и в порядке, регламентированном в КоАП РФ, выносит мотивированное постановление о возбуждении дела о соответствующем правонарушении, которое рассматривается уполномоченным органом либо должностным лицом. Прокурор же вправе отстаивать свою позицию, в том числе посредством участия в рассмотрении дел об административных правонарушениях, представлять доказательства и заявлять ходатайства, давать заключение по вопросам, которые возникают при рассмотрении дела. Как подчеркивается в коллективной монографии, подготовленной Университетом прокуратуры Российской Федерации, прокурор имеет право возбудить дело о различных административных правонарушениях, ответственность за которые установлена как федеральным, так и региональным законодательством, что позволяет ему без промедления реагировать на резонансные правонарушения, а равно реагировать на случаи

явного бездействия со стороны уполномоченных органов. Возбуждение же дел об отдельных видах административных правонарушений в сфере земельных правоотношений вовсе относится к исключительной компетенции прокуратуры (например, по фактам нарушений законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности)¹.

Возбуждение дел об административных правонарушениях ученые относят к правовым средствам прокурорского надзора за исполнением законодательства, в том числе в сфере земельных правоотношений, тогда как административное преследование создает необходимые предпосылки для его осуществления², а также для последующей защиты прокурором указанных правоотношений в суде.

Выступая в качестве участника производства по делам об административных правонарушениях, прокурор руководствуется нормами действующего законодательства о таких правонарушениях, соответствующими организационно-распорядительными документами³. Закрепленный за ним этими нормативными актами арсенал полномочий реализуется путем возбуждения дела о правонарушении, производства административного расследования, участия в рассмотрении дела, принятия мер к инициированию пересмотра постановления по делу о правонарушении вне зависимости от того, участвовал ли прокурор в нем или нет, включая случаи выявления оснований для этого по итогам рассмотрения поступающих

¹ Деятельность прокурора по обеспечению законности в сфере земельных отношений: монография / О.В. Боброва, Т.В. Ашиткова, Н.Д. Бут, М.Ю. Кагамлык, С.Г. Хусяйнова. М.: Университет прокуратуры Российской Федерации, 2019. С. 62, 65–66.

² Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 52–56; Субанова Н.В. Участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере земельных отношений: курс лекций // Актуальные проблемы прокурорской деятельности. Вып. 4 / под ред. О.С. Капинус. М.: Университет прокуратуры Российской Федерации, 2018. С. 95–113.

³ См., напр.: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» // Законность. 2015. № 5.

к нему обращений; совершения других действий, предусмотренных законодательством, что в совокупности указывает на особый статус прокурора в административном процессе, который он в полной мере может употребить для судебной защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений¹.

При защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений в рамках уголовного судопроизводства прокуроры используют свои полномочия, начиная с этапа обнаружения признаков преступления, приема и регистрации сообщений о преступлениях.

Так, в ч. 2 ст. 21 УПК РФ предусмотрена обязанность прокурора при обнаружении признаков преступления принимать регламентированные уголовно-процессуальным законодательством необходимые меры, направленные на установление события преступления, изобличение лиц, причастных к его совершению. Согласно п. 1, 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор проверяет соблюдение требований закона при приеме, регистрации и разрешении различных сообщений о преступлениях, а также в своем мотивированном постановлении указывает на необходимость направления материалов, содержащих сведения о выявленных прокурором фактах нарушения уголовного закона, в органы предварительного расследования для решения вопроса о наличии основания для возбуждения уголовного дела и последующего уголовного преследования.

Применительно к выявляемым прокурором фактам совершения преступлений в сфере земельных правоотношений перед составлением указанного постановления, как правило, проводится прокурорская проверка по вопросу о надлежащем исполнении земельного и связанного с ним законодательства. Именно в ходе проведения такой проверки прокурор может получить сведения, позволяющие сделать предварительный вывод о наличии

¹ Деятельность прокурора по обеспечению законности в сфере земельных отношений: монография / О.В. Боброва, Т.В. Ашиткова, Н.Д. Бут, М.Ю. Кагамлык, С.Г. Хусяйнова. М.: Университет прокуратуры Российской Федерации, 2019. С. 64.

или отсутствии признаков определенного преступления или иного правонарушения в сфере земельных правоотношений. По сути, именно на данном этапе уже может сформироваться основа для последующего осуществления прокурором защиты в суде публичных интересов в указанной сфере, нарушенных в результате экологического или иного преступления.

Помимо приведенного выше порядка, на практике в прокуратуру могут поступать сообщения из контролирующих органов, указывающие на факт совершения преступления, что не требует проведения прокурорской проверки. В таких случаях прокурор руководствуется положениями, приводимыми в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 27.12.2007 № 212¹, передает данное сообщение по подведомственности в соответствующий правоохранительный орган.

В абз. 2 п. 1.8 данного приказа содержится важное положение, указывающее на то, что полномочия прокурора на рассматриваемом этапе не заканчиваются тем, что он в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ выносит указанное мотивированное постановление о направлении материалов со сведениями о выявленном нарушении уголовного закона в орган следствия или дознания. В данном случае прокурору предписывается осуществление дальнейшего надзора за результатами рассмотрения соответствующего постановления прокурора, а также своевременного изучения законности вынесенных по представленным материалам процессуальных решений.

Применительно к рассматриваемой теме последнее обстоятельство имеет большое значение, поскольку в случаях необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела по фактам выявляемых прокурорами общественно опасных посягательств на землю и связанные с нею права, интересы и отношения, а равно при затягивании проверки по представленным материалам, на практике одновременно не предпринимаются необходимые

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27.12.2007 № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях» // Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 12.02.2023).

меры по восстановлению нарушенных частных и публичных интересов в сфере земельных правоотношений, а равно меры, направленные на всестороннюю охрану земли как одного из главнейших компонентов природы.

Деятельность прокуратуры по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений в рамках уголовного судопроизводства пронизывает все его досудебные и судебные стадии.

В частности, при выявлении прокурором в рамках проверки признаков определенного состава преступления он выносит мотивированное постановление о направлении материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об осуществлении уголовного преследования по соответствующему факту нарушения уголовного закона (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). При этом в рассматриваемой сфере на практике данные решения наиболее часто принимаются при выявлении признаков таких преступлений, как внесение заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории (ст. 170.2 УК РФ); нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247 УК РФ); порча земли (ст. 254 УК РФ) и т. д.¹

На стадии предварительного расследования прокурор участвует в судебных заседаниях, на которых рассматриваются вопросы, связанные с избранием меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей или об отмене либо изменении этой меры пресечения, с рассмотрением ходатайств о производстве иных процессуальных действий, допускаемых на основании судебного решения, а также с рассмотрением жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ.

Как справедливо отмечает К.И. Амирбеков, осуществляемое прокурором уголовное преследование в рамках судебных стадий уголовного

¹ Деятельность прокурора по обеспечению законности в сфере земельных отношений: монография / О.В. Боброва, Т.В. Ашиткова, Н.Д. Бут, М.Ю. Кагамлык, С.Г. Хусяйнова. М.: Университет прокуратуры Российской Федерации, 2019. С. 68.

процесса полностью входит в объем прокурорских правоотношений, связанных с участием в данном виде судопроизводства, охватывается объектом и предметом данного участия. Посредством своих полномочий прокурор осуществляет уголовное преследование либо принимает решение об отказе от него, при этом прокурор принимает участие как в осуждении лица, признаваемого виновным в совершении преступления, так и в реабилитации лица, виновность которого не нашла своего подтверждения. Применительно же к досудебным стадиям прокурор принимает участие в уголовном преследовании, которое непосредственно осуществляют поднадзорные ему субъекты, то есть действует в границах реализации принадлежащих ему надзорных полномочий, реализуя таковые в надзорных правоотношениях¹.

При рассмотрении уголовного дела прокурор выступает участником процесса со стороны обвинения, поддерживает государственное обвинение, а также подает и поддерживает гражданские иски в защиту соответствующих публичных интересов. Как следует из содержания ч. 3 ст. 44 УПК РФ, гражданский иск в защиту интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, государственных и муниципальных унитарных предприятий предъявляется прокурором.

Например, решением Курганского городского суда был удовлетворен иск прокурора Кетовского района Курганской области, действовавшего в интересах муниципальных образований «Кетовский район» и «Лесниковский сельсовет», к Н. и К. о взыскании ущерба, причиненного в результате мошеннических действий.

Основанием для предъявления иска послужил приговор Кетовского районного суда Курганской области, которым Н. и К. были признаны виновными в совершении преступлений, предусмотренных ч. 2, 3 ст. 159 УК РФ, по факту незаконного обращения в собственность

¹ Амирбеков К.И. Объект и предмет прокурорской деятельности: теоретический подход // Российский следователь. 2017. № 3. С. 49–50.

третьих лиц земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена¹.

Н.Е. Григорьев пишет, что положения ч. 3 ст. 44 УПК РФ направлены на обеспечение своевременного гражданско-правового реагирования на произошедшие нарушения имущественных интересов государства и других публичных образований, при этом рассмотрение судом гражданского иска одновременно с уголовным делом в целом является эффективной мерой защиты публичных интересов, в том числе в связи с тем, что направлению уголовного дела в суд предшествует установление органами предварительного расследования размера материального ущерба, что способствует наиболее точному определению объема исковых требований².

Например, решением Боровского городского суда Калужской области от 18.06.2018, оставленным без изменения апелляционной инстанцией, удовлетворен иск прокурора Боровского района Калужской области, действующего в интересах муниципального образования «Боровский район», к Т.Е., Н.О. о возмещении ущерба, причиненного преступлением.

Проверка, проведенная прокуратурой, показала, что муниципальному образованию причинен ущерб в результате преступных действий ответчиков, выразившихся в незаконном формировании и постановке на кадастровый учет земельного участка площадью 1,5 тыс. кв. м, государственная собственность на который не разграничена, а также оформлении права собственности на него по подложным документам³.

¹ Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Курганского областного суда по делу № 33-1338/2017 // Сайт Курганского областного суда. URL: https://oblsud--krg.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=482266&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 25.03.2022).

² Григорьев Н.Е. Реализация полномочий прокурора по предъявлению гражданских исков в уголовном процессе // Законность. 2017. № 2. С. 13.

³ Решение Боровского районного суда по делу № 2-589/18; апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Калужского областного суда. URL: https://oblsud--klg.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=411521&delo_id=5&new=0&text_number=1 (дата обращения: 25.03.2022).

И.В. Круглов и М.А. Сойников считают, что в настоящее время существует необходимость дополнения ч. 3 ст. 44 УПК РФ указанием на возможность предъявления в рамках уголовного судопроизводства гражданского иска прокурором в тех случаях, которые предусмотрены ст. 45 ГПК РФ и ст. 52 АПК РФ¹. Согласимся с данными авторами, поскольку предлагаемое ими законодательное изменение будет способствовать обеспечению правовой определенности в регламентации гражданского иска с учетом значимой роли прокурора в защите частных и публичных интересов в уголовном судопроизводстве, в том числе публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Прокурор также наделен полномочиями обжалования судебных решений, в том числе в части, касающейся гражданского иска, что дает ему возможность отстаивания нарушенных публичных интересов в сфере земельных правоотношений на последующих судебных стадиях.

Прокурор защищает публичные интересы в сфере земельных правоотношений в различных видах судопроизводства в суде не только первой, но и последующих инстанций, прежде всего в апелляционном и кассационном порядке, где результат во многом предопределяется качеством прокурорской деятельности при подготовке к первоначальному рассмотрению соответствующего дела и непосредственном участии прокурора в нем. Именно на этой основе прокурор защищает публичные интересы в сфере земельных правоотношений на следующих стадиях судебного процесса. Более того, в ряде случаев решения суда первой инстанции, удовлетворившие требования прокурора и обжалованные ответчиком, осужденным или их адвокатами (защитниками) либо иными представителями, сохраняют свою силу после рассмотрения судом апелляционной, кассационной или надзорной инстанций,

¹ Круглов И.В. Использование института гражданского иска в уголовном процессе для восстановления имущественных отношений, нарушенных экономическими преступлениями // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2008. № 2. С. 86; Сойников М.А. Гражданский иск в уголовном процессе: история, современность, перспективы // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 10. С. 62–63.

без каких-либо дополнительных действий прокурора, что свидетельствует о необходимых полноте, всесторонности и обоснованности заявленных и поддерживаемых прокурором исковых требований или поддерживаемого обвинения.

Так, Московский городской суд оставил в силе решение Люблинского районного суда Москвы, удовлетворившего исковое заявление межрайонного природоохранного прокурора Москвы в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц к ОАО «Газпромнефть – Московский НПЗ», в котором он, в частности, просил суд обязать ответчика за счет собственных средств и в установленном законом порядке восстановить на участке местности нарушенное состояние окружающей среды посредством рекультивации загрязненной территории от нефтесодержащих веществ. Суд апелляционной инстанции также посчитал доводы ответчика против заявленных требований прокурора необоснованными, что указывает на тщательность подготовки прокуратуры к заявлению и отстаиванию таковых в суде¹.

По другому делу прокурор Хасанского района Приморского края обратился в суд с иском в защиту прав и законных интересов муниципального образования к А., администрации Хасанского муниципального района о признании договора купли-продажи земельного участка недействительным.

Приговором Хасанского районного суда Б. был осужден за превышение должностных полномочий. Преступление совершено в период нахождения Б. в должности главы Хасанского муниципального района, когда он в нарушение действующего законодательства производил массовое оформление муниципальных земель в собственность граждан, в том числе А. Таким образом земельные участки выбыли из владения муниципалитета помимо воли собственника.

¹ Апелляционное определение Московского городского суда от 26.04.2013 по делу № 11-10312 // Архив Московского городского суда за 2013 год.

Решением Хасанского районного суда Приморского края иски требования прокурора были оставлены без удовлетворения. Вместе с тем апелляционным определением коллегии по гражданским делам Приморского краевого суда это решение было отменено, исковое заявление прокурора удовлетворено¹.

В связи с созданием в Российской Федерации апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции², от которых ожидают повышения эффективности судопроизводства на соответствующих процессуальных стадиях³, одновременно возникли предпосылки и для соответствующих изменений в прокурорской деятельности, связанной с защитой публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судах апелляционной и кассационной инстанций.

Суды общей юрисдикции апелляционной инстанции, рассматривающие дела по жалобам в качестве суда апелляционной инстанции, являются самостоятельным звеном судебной системы⁴. Для этого должно быть выполнено два условия: 1) жалоба должна быть подана на акты, принятые областными, краевыми и равными им судами в качестве судов первой инстанции; 2) акт, на который подана жалоба, не вступил в законную силу. Наряду с вышесказанным, эти судебные органы также обладают

¹ Апелляционное определение коллегии по гражданским делам Приморского краевого суда по делу № 33-7677/2019 // Сайт приморского краевого суда. URL: https://kraevoy-prm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=5952028&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 26.03.2022).

² Федеральный конституционный закон от 29.07.2018 № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2018. № 31, ст. 4811; Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (часть I), ст. 8029.

³ Момотов В.В. Судебная реформа 2018 года в Российской Федерации: концепция, цели, содержание (часть I) // Журнал российского права. 2018. № 10. С. 134–146.

⁴ Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (часть I), ст. 8029.

возможностью проведения пересмотра указанных актов в случае выявления новых или ранее неизвестных обстоятельств. Что касается рассмотрения жалоб и представлений относительно уже вступивших в законную силу судебных решений, данное полномочие реализуется судами общей юрисдикции кассационной инстанции. Подобно апелляционным судам, они обладают правом на пересмотр дел в связи с выявлением новых или вновь открывшихся обстоятельств. То есть в результате создания таких судов, в частности, решения мирового судьи или районного суда в апелляционном порядке подлежат проверке в областном или ином суде того же уровня, а в кассационном порядке – в кассационном суде общей юрисдикции, тогда как решения областных и равных им по компетенции судов подлежат проверке в апелляционном суде общей юрисдикции, а затем в кассационном суде общей юрисдикции. Проверка законности судебного приказа отнесена к компетенции кассационного суда общей юрисдикции¹.

По мнению судьи Верховного Суда Российской Федерации – секретаря Пленума Верховного Суда Российской Федерации В.В. Момотова, введение указанных судов направлено на повышение эффективности соответствующих судебных инстанций, обеспечение реальной возможности устранения нарушений закона при рассмотрении жалоб на судебные решения, еще не вступившие либо вступившие в законную силу².

Между тем в научной среде по поводу введения апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции высказано и негативное мнение. Так, Е.А. Борисова отмечает, что в результате создания новых апелляционных судов общей юрисдикции загромождается существующая система судов общей юрисдикции, и без того имеющая весьма непростой характер, усложняется понимание последовательности осуществления обжалования судебных решений, снижается ценность апелляции, призванной гарантировать

¹ Борисова Е.А. Новеллизация законодательства в сфере проверки судебных актов по гражданским и административным делам: цели и средства их достижения // Вестник гражданского процесса. 2020. № 2. С. 53–85.

² Момотов В.В. Указ. соч. С. 144–145.

право на судебную защиту, в том числе в связи со снижением доступности правосудия, прежде всего по логистическим причинам¹. Сходная позиция высказана данным автором и применительно к новым кассационным судам общей юрисдикции².

Полагаем, что выводы относительно обоснованности законодательного решения о введении новых кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции, равно как и о результатах деятельности последних, целесообразно делать по истечении определенного периода их функционирования. Вместе с тем уже на данный момент необходимо сформировать основу для эффективного участия прокурора в деятельности таких судов, в том числе в рамках осуществления защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений. В связи с этим считаем важным совершенствование приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации по вопросам участия прокурора в деятельности апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции.

Подводя итог рассмотрению особенностей деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, сформулируем основные выводы.

1. Особенности участия прокурора в различных видах судопроизводства в рамках осуществления защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений обуславливаются различиями в его полномочиях, закрепленных в соответствующем процессуальном законодательстве, а также спецификой того вида процесса, в котором непосредственно участвует прокурор, и вида нарушения земельного и (или) взаимосвязанного с ним законодательства.

2. В арбитражном судопроизводстве полномочия прокурора ограничены и требуют расширения для того, чтобы он имел право на обращение в

¹ Борисова Е.А. Новые суды общей юрисдикции – старые вопросы осуществления правосудия по гражданским делам // Закон. 2019. № 8. С. 101–110.

² Борисова Е.А. Новая кассация по гражданским делам: вопросы теории, истории, практики // Вестник гражданского процесса. 2019. № 5. С. 21–41.

арбитражный суд для защиты всех публичных интересов в сфере земельных и природоохранных правоотношений, связанных с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности.

3. В гражданском судопроизводстве статус прокурора имеет более широкое содержание и включает, в частности, право на обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод, законных интересов граждан, неопределенного круга лиц либо интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, что создает предпосылки для выбора органами прокуратуры именно данного вида судопроизводства для защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений, когда нарушение таковых не содержит признаков административно или уголовно наказуемого деяния.

4. Прокурор как участник производства по делам об административных правонарушениях также обладает широким набором полномочий, реализуемых не только путем возбуждения дела о правонарушении, производства административного расследования, но и посредством участия в рассмотрении дела, принятия мер к инициированию пересмотра постановления по делу о правонарушении вне зависимости от того, участвовал прокурор в нем или нет, включая случаи выявления оснований для этого по итогам рассмотрения поступающих к нему обращений; совершения других действий, предусмотренных законодательством, что в совокупности указывает на особый статус прокурора в административном процессе, который он в полной мере может употребить для судебной защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Кроме того, если в результате административного правонарушения нанесен вред земле, прокурор вправе предъявить соответствующий иск.

5. Деятельность прокуратуры по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений в рамках уголовного процесса пронизывает все его досудебные и судебные стадии, что способствует более полному и эффективному осуществлению такой защиты, равно как и возможность

совмещения в этом судопроизводстве правил, регламентируемых уголовно-процессуальным и гражданско-процессуальным законодательством при заявлении по уголовному делу гражданского иска относительно возмещения вреда, причиненного указанным интересам в результате совершения преступления.

§ 3. Актуальные вопросы совершенствования деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений

В завершающем параграфе на основе обобщения предыдущего материала диссертации сформулируем и обоснуем основные направления совершенствования организации деятельности прокурора по защите прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления, неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений. При рассмотрении данных вопросов начнем с более общих направлений и завершим частными направлениями совершенствования данной деятельности.

В первую очередь отметим, что на сегодняшний день назрела необходимость расширения и детализации законодательного регулирования организации и деятельности органов прокуратуры, включая особенности их участия в различных судебных процессах. Применительно к рассматриваемым нами вопросам большое значение имеет дополнительная регламентация организационных аспектов, относящихся к деятельности органов прокуратуры по защите в суде публичных интересов, то есть прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц, в том числе в части, касающейся сферы земельного законодательства.

Данные аспекты тесно связаны с правовыми основами деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления, неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений, которые мы подробно рассмотрели в первой главе диссертации. Поэтому при

исследовании организационных вопросов нами сконцентрировано основное внимание как на содержании и специфике правового регулирования, так и на направленности деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений с целью разработки и обоснования мер повышения эффективности защиты прокурором указанных прав и интересов с позиции организации, принципов и полномочий органов прокуратуры в рассматриваемой области.

Последовательно остановимся на наших предложениях, в первую очередь касающихся совершенствования регламентации организации и деятельности органов прокуратуры в целом, в том числе в исследуемой нами области.

Во-первых, остановимся на необходимости расширения и детализации конституционно-правовых положений, определяющих статус прокуратуры в нашем государстве и обществе.

С учетом того, что прокуратура выделена в Конституции Российской Федерации наравне с судебной властью, полагаем необходимым разработку и принятие Федерального конституционного закона, посвященного организации, полномочиям и порядку деятельности органов прокуратуры.

С момента принятия действующего Закона о прокуратуре прошло более 30 лет, в него внесено множество изменений и дополнений, отдельные его положения были признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации¹, которая была

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.04.2000 № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2000. № 16, ст. 1774; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2003 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30, ст. 3101.

принята позже данного Закона. Поэтому разработка нового закона, регламентирующего организацию и деятельность органов прокуратуры, позволила бы учесть актуальное состояние общественных отношений и имеющихся отраслей законодательства. Придание же этому нормативному правовому акту статуса Федерального конституционного закона способствовало бы формальному закреплению за прокуратурой того положения и значения, которые вытекают из Конституции Российской Федерации, в том числе это подчеркнуло бы, что органы прокуратуры не входят в систему каких-либо иных высших органов власти и имеют с ними равный статус.

Отметим, что в начале 1990-х гг. на момент разработки проекта Конституции Российской Федерации имела место политическая и научная дискуссия, не прекратившаяся и в дальнейшем, относительно того, следует ли закреплять за прокуратурой значение самостоятельного органа, не входящего в структуру той или иной ветви власти, а также по поводу структуры и содержания ее функций¹. В частности, некоторые ученые предлагали отнести прокуратуру к судебной власти², другие – к власти законодательной, в связи с функцией надзора за соблюдением законов и подотчетностью Федеральному Собранию Российской Федерации³, третьи – к президентской власти⁴, однако более широкую поддержку получила позиция, согласно которой органы прокуратуры не представляют ни одну из ветвей власти, осуществляют надзор за исполнением законов от имени государства и наделены особой, контрольно-надзорной властью⁵.

¹ Ульянов А.Ю. Дискуссии о прокуратуре на этапах конституционного совещания 1993 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 9. С. 43–48.

² См., напр.: Точилковский В.М. О концепции прокурорской власти // Советское государство и право. 1990. № 9. С. 46.

³ См., напр.: Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. М., 1991. С. 44.

⁴ См., напр.: Кулагин П. Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. 2001. № 1. С. 29–30.

⁵ См., напр.: Бессарабов В. Место прокуратуры в государственном механизме современной России // Законность. 1999. № 10. С. 40–45.

Согласимся с мнением А.Ю. Ульянова, считающего, что отличительной особенностью прокуратуры является то, что при осуществлении надзора за исполнением Конституции Российской Федерации и действующих законов органы прокуратуры обеспечивают реализацию механизма сдержек и противовесов в существующей системе разделения властей¹.

Н.Н. Карпов также обосновывает особый статус прокуратуры и отмечает, в частности, что ее деятельность носит универсальный характер, позволяющий определить таковую именно как деятельность прокурорскую, а не правоохранительную, при этом прокуратуре присущи все признаки, выделяющие ее как орган, осуществляющий на базе Конституции Российской Федерации и федеральных законов надзорную государственную власть, направленную на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства². Данный автор поддерживает целесообразность принятия Федерального конституционного закона, посвященного прокуратуре Российской Федерации и ее деятельности, и справедливо указывает на то, что правовой статус прокуратуры нуждается в развитии и совершенствовании, в том числе в законодательном закреплении положения о высшем надзорном статусе для соответствующей деятельности органов прокуратуры³.

Представляется, принятие предлагаемого Федерального конституционного закона устранил основу для каких-либо сомнений и дискуссий по поводу роли и значения прокуратуры в системе органов государственной власти России.

Во-вторых, в продолжение рассмотрения вопроса о совершенствовании организации и деятельности органов прокуратуры по судебной защите

¹ Ульянов А.Ю. Указ. соч. С. 47.

² Карпов Н.Н. К вопросу о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 2. С. 3–8.

³ Карпов Н.Н. К вопросу о конституционно-правовом статусе прокуратуры Российской Федерации // Вестник Международного юридического института. 2016. № 4. С. 75–84.

публичных интересов, в том числе в сфере земельных правоотношений, отметим, что считаем целесообразным наделение прокуратуры правом законодательной инициативы как минимум по вопросам своего ведения. Так, правом законодательной инициативы, составляющим основное содержание полномочия участия в правотворчестве, прокуратура наделена в Азербайджане, Белоруссии, Латвии, Литве и Узбекистане, где такое право закреплено на уровне конституции и законов данных государств¹.

Например, таким правом наделен Верховный Суд Российской Федерации, что закреплено в ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации и в п. 6 ст. 2 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ², где указано, что он осуществляет принадлежащее ему конституционное право законодательной инициативы по вопросам своего ведения, а равно вправе разрабатывать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации по тем же вопросам. Понимание вопросов своего ведения здесь является весьма широким, поскольку может касаться любого материального и процессуального законодательства в силу его применения судами, включая земельное законодательство. Верховный Суд Российской Федерации вправе сам выступить с той или иной законодательной инициативой либо разработать и направить в законодательные органы свои предложения, касающиеся принятия нового закона или внесения изменений и дополнений в действующее законодательство Российской Федерации.

Как справедливо отмечают М.С. Шалумов и Н.Э. Шалумова, на сегодняшний день органы прокуратуры также вправе направлять подготовленные ими законопроекты в органы законодательной власти либо в органы, обладающие правом законодательной инициативы, при этом последние в обязательном порядке рассматривают поступившие предложения и отвечают относительно результата такого рассмотрения (например, о том,

¹ Карпов Н.Н. Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации: монография. М.: Юнити-Дана, 2007. С. 16.

² Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6, ст. 550.

что приняли их во внимание). Также органы прокуратуры вправе участвовать в заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в заседаниях их комитетов. Органы прокуратуры представляют в Федеральное Собрание доклады о состоянии законности в государстве со своими предложениями по совершенствованию законодательства¹.

Однако все эти полномочия не могут заменить собой отсутствующее у прокуратуры право законодательной инициативы, позволяющее напрямую направлять подготовленные ими проекты федеральных законов в Государственную Думу Российской Федерации для включения в повестку законотворческой деятельности, а не для принятия во внимание в качестве предложений. В частности, при решении практических вопросов в рамках участия в судебных заседаниях по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений органы прокуратуры сталкиваются с проблемами соответствующего законодательства, которые могли быть систематизированы и учтены ими при подготовке законопроекта Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

По данным Д.Р. Паштова, в субъектах Российской Федерации органы прокуратуры активно участвуют в правотворчестве посредством изучения проектов нормативных правовых актов, направляемых ими из региональных органов власти, и подготовки правовых заключений по таким актам, в которых, в частности, указываются выявляемые противоречия с федеральным законодательством. При этом в 80 субъектах Российской Федерации их конституциями (уставами) органы прокуратуры наделены правом «региональной» законодательной инициативы, что успешно прошло проверку

¹ Шалумов М.С., Шалумова Н.Э. Участие в правотворческой деятельности как функция современной российской прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 126–132.

в Конституционном Суде Российской Федерации на соответствие Основному закону нашей страны¹.

Следовательно, учитывая изложенное, заключаем, что постепенно формируются предпосылки для наделения прокуратуры Российской Федерации правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения, что позволит ей более активно участвовать в законотворческой деятельности, учитывая в ней выявляемые проблемы действующих законов, в том числе касающихся судебной защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

В-третьих, исходя из признания за органами прокуратуры особого статуса, в том числе включающего высшие надзорные полномочия и право законодательной инициативы, и предлагаемого закрепления данного статуса в Конституции Российской Федерации и Федеральном конституционном законе, также считаем целесообразным более подробно регламентировать организацию (структуру) данных органов. Применительно к теме настоящего исследования важным направлением видится включение всех вопросов, связанных с землей и иными компонентами окружающей среды, в том числе вопросов, касающихся споров и нарушений в области права собственности на землю и использования земли, в предмет надзора и защиты в судебных заседаниях специализированных природоохранных прокуратур (при условии существования такой специализированной прокуратуры в соответствующем субъекте Российской Федерации).

Данное предложение направлено на практическую реализацию сформулированного нами специального принципа приоритета экологического значения земли и иных компонентов окружающей среды. Поскольку экологическая составляющая правоотношений, связанных с природными компонентами, является основной в деятельности природоохранных

¹ Паштов Д.Р. Участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М., 2014. С. 4.

прокуратур, при реализации своих полномочий, в том числе в различных видах судопроизводства, они в первую очередь будут обращать внимание именно на этот аспект соответствующих объектов, не исключая при этом и их экономическое и иное значение.

В-четвертых, как мы уже отмечали выше, применительно к вопросам, возникающим в прокурорской практике относительно земли и иных компонентов окружающей среды, представляется необходимым закрепить принцип приоритетного экологического значения данных компонентов. Это означает, в частности, что в случаях осуществления защиты в суде прав и интересов государственных или муниципальных органов, а равно неопределенного круга лиц, связанных с правом собственности на землю, ее арендой и т. д., органам прокуратуры следует рассматривать землю как объект не только соответствующих гражданско-правовых, но еще и экологических отношений, изучать вопрос о соблюдении требований природоохранного законодательства при совершении действий (бездействия), в связи с которыми проводится судебное разбирательство. Для того чтобы органы прокуратуры в равной степени исследовали экономическую и экологическую стороны подобных вопросов, целесообразно отнести таковые к компетенции специализированных природоохранных прокуратур.

В-пятых, выше мы писали о том, что такие специализированные прокуратуры созданы не во всех субъектах Российской Федерации, что, как представляется, не способствует всесторонней и полной охране экологических отношений на всей территории нашей страны, поскольку выполнение соответствующих обязанностей прокурорами, не имеющими такой специализации, не относится к их основной компетенции и имеет для них дополнительное, а не главенствующее, основное значение. Это негативно сказывается на качестве осуществления прокурорского надзора за соблюдением природоохранных законов на территории соответствующих субъектов Российской Федерации, а также на защите прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного

самоуправления и неопределенного круга лиц в сфере земельного и связанного с ним гражданского, экологического законодательства.

Кроме того, полагаем важным формирование необходимой правовой основы для эффективной деятельности специализированных прокуратур, в том числе природоохранного профиля, для этого на уровне федерального закона следует определить общие начала организации и полномочия таких прокуратур. Наблюдаемая в настоящее время ситуация, когда соответствующие вопросы регламентированы в приказе Генерального прокурора Российской Федерации, не соответствует потребностям практики и противоречит основам правового государства.

В-шестых, в качестве приложения (приложение 3) к диссертации нами подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в части, касающейся защиты прокурором в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений». В этом проекте прежде всего предлагается для обеспечения необходимых системности, согласованности и точности положений гражданского процессуального законодательства и законодательства, регулирующего деятельность органов прокуратуры, в п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре слова «когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение» заменить словами «когда нарушены права, свободы, законные интересы значительного числа граждан или интересы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а равно когда нарушение приобрело особое общественное значение».

Также в этом законопроекте предлагается для обеспечения защиты органами прокуратуры всех публичных интересов в сфере земельных и природоохранных правоотношений, связанных с осуществлением предпринимательской или другой экономической деятельности, дополнить ч. 1 ст. 52 АПК РФ указанием на право прокурора обращаться в арбитражные

суды для защиты вышеуказанных интересов, связанных с осуществлением предпринимательской или другой экономической деятельности¹.

С необходимостью внесения указанных изменений в ст. 27 Закона о прокуратуре согласились 72 % респондентов, а изменений, предложенных к внесению в ст. 52 АПК РФ, – 80 % опрошенных.

В-седьмых, в целях совершенствования организации и деятельности органов прокуратуры в исследуемой области считаем своевременным и актуальным разработку приказа Генерального прокурора Российской Федерации о надзоре органов прокуратуры за соблюдением земельного законодательства и судебной защите публичных интересов, то есть прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений (приложение 4). В данном приказе целесообразно изложить перечень типичных случаев, вызывающих необходимость участия прокуроров в судебных процессах для защиты указанных прав и интересов, обозначить решаемые при этом задачи и цель такого участия, а также привести предписания и рекомендации по организации и осуществлению последнего.

Для комплексного, системного совершенствования организации и деятельности органов прокуратуры по обеспечению судебной защиты государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений необходимо учесть в данном приказе Генерального прокурора Российской Федерации те виды судопроизводства, в которых может осуществляться такая защита, учесть взаимосвязь гражданско-правовых и природоохранных (экологических) аспектов при разрешении спорных ситуаций, связанных с землей, а также предложенное выше

¹ См.: Михлина Н.В. Об объекте деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 2. С. 20–25.

расширение компетенции и количества специализированных природоохранных прокуратур.

Наконец, в-восьмых, действующие приказы Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам участия прокуроров в различных видах судопроизводства также нуждаются в совершенствовании, направленном на более детальную и унифицированную регламентацию организационных аспектов соответствующей деятельности, в том числе в части обозначения ее целей и задач, а также более подробного раскрытия особенностей взаимодействия прокуратуры и других органов власти, прежде всего наделенных контрольно-надзорными полномочиями.

Важными элементами в совершенствовании организационной основы деятельности органов прокуратуры в исследуемом направлении также представляется разработка, внедрение и систематическое обновление специальных курсов и учебно-методических материалов для повышения квалификации прокуроров и работников прокуратуры по вопросам защиты в судах прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений, организация и проведение научно-практических конференций, семинаров и круглых столов по соответствующей проблематике.

Кроме того, стремительное развитие и усложнение общественных отношений, современное состояние и тенденции международного права и национальной правовой системы требуют от работников прокуратуры непрерывного совершенствования не только профессиональной, но и общетеоретической подготовки, в том числе позволяющей им учитывать в своей деятельности баланс частных и публичных интересов, включая сферу земельных правоотношений, нуждающуюся во всесторонней защите государства, которую невозможно представить без активного участия органов прокуратуры.

Так, Н.Н. Карпов справедливо указывает на то, что в ст. 1 Закона о прокуратуре неслучайно указана цель защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства, тем самым на органы прокуратуры возлагается крайне ответственная «роль своеобразного поверенного» соответствующих частных и публичных интересов, грань между которыми является весьма тонкой и требующей от прокуроров не только изучения специальных дисциплин, но и получения необходимых знаний относительно современных концепций, касающихся вопросов соотношения гражданского общества и государства, актуальных проблем законодательства, теории и практики прокурорской деятельности¹.

Все предложения по совершенствованию организационных основ деятельности органов прокуратуры по защите в суде прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений в совокупности направлены на формирование сбалансированной системы необходимых предпосылок для развития данной деятельности, уделение ей большего внимания со стороны руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации и государства в целом. При этом предложения, касающиеся общих аспектов организации деятельности органов прокуратуры, повышения и расширения их статуса, в том числе на уровне конституционно-правового регулирования, являются неотъемлемым элементом указанной выше системы предпосылок, способствующих формированию необходимых условий для эффективной защиты прокурором в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Подводя итог анализа актуальных предложений совершенствования деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, сформулируем следующие выводы.

¹ Карпов Н.Н. К вопросу о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 2. С. 7.

1. Разработаны способы конкретизации нормативного правового регулирования процедуры защиты прокурорами публичных интересов в сфере земельных правоотношений, в том числе их участия в различных видах судопроизводства. Также предложено закрепить в приказе Генерального прокурора Российской Федерации положения о том, что все вопросы, связанные с землей и иными компонентами окружающей среды, в том числе вопросы, касающиеся споров и нарушений в области права собственности на землю и использования земли, входят в компетенцию специализированных природоохранных прокуратур; регламентировать правовой статус и деятельность специализированных природоохранных прокуратур с увеличением их числа с учетом необходимости создания таковых в каждом субъекте Российской Федерации.

2. Вопросы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства и судебной защиты прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений подлежит урегулировать отдельным приказом Генерального прокурора Российской Федерации.

3. Сформулированы предложения по внесению изменений в п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре и в ч. 1 ст. 52 АПК РФ, направленные на повышение эффективности деятельности органов прокуратуры по защите в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

4. Реализация разработанных автором предложений в законодательстве и в прокурорской практике будут способствовать совершенствованию деятельности органов прокуратуры по обеспечению надлежащей защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Заключение

В заключении диссертации представляется целесообразным изложить основные выводы и иные наиболее важные теоретико-прикладные положения, в совокупности, позволяющие отразить социально-правовую сущность, содержание, особенности и значение деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Ведущая роль органов прокуратуры и прокурора в осуществлении защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений состоит в том, что именно прокурор одновременно наделен полномочиями по надзору за законностью в сфере земельных правоотношений и защите соответствующих публичных интересов в суде, что придает его деятельности исключительное значение. Также следует учитывать, что повышению эффективности защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений способствуют расширение взаимодействия органов прокуратуры и прокуроров с другими контрольно-надзорными органами и учреждениями в этой сфере и совершенствование координации их деятельности в целях своевременного предупреждения и выявления нарушений земельного и иного законодательства, всестороннего и полного установления обстоятельств их совершения, минимизации причиненных экологических последствий и восстановления нарушенных прав и законных интересов участников указанных правоотношений.

В диссертации последовательно доказано наличие самостоятельного правового института – «защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений» – специфика которого заключается в уникальности его объекта, присущих ему субъектах и в особенностях механизма правовой защиты.

Правовыми основами, определяющими деятельность прокурора по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений, являются как нормативные положения общего характера, закрепленные в Конституции Российской Федерации и федеральных законах,

регламентирующих правовой статус органов прокуратуры и порядок осуществления ими своих полномочий в рамках надзора и участия в различных видах судопроизводства, так и нормативные положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления, на основе которых возникают, изменяются и прекращаются различные виды земельных правоотношений, в том числе требующие участия прокурора в суде для защиты публичных интересов в данной области. Также большое значение имеют приказы Генерального прокурора Российской Федерации, в которых детализируются положения соответствующих федеральных законов и содержатся предписания организационного характера, призванные обеспечить эффективное участие прокурора в суде, в том числе в целях защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Необходимость в защите прокурором указанных публичных интересов, то есть прав и законных интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и значительного круга лиц в сфере исполнения земельного и связанного с ним законодательства, на практике чаще всего возникает на основе и в результате надзорной деятельности органов прокуратуры. При этом деятельность прокурора в данной области предполагает рассмотрение земли в ее различных значениях, в том числе как объекта экономических и природоохранных (экологических) отношений.

Специфика деятельности прокуроров в области защиты таких прав и интересов заключается в том, что они являются теми государственными органами, которые правомочны самостоятельно выявлять и реагировать на факты нарушения закона, в том числе на нарушения различных прав и интересов в сфере земельных правоотношений; в их полномочия входит инициирование административного или предварительного расследования по выявленным ими правонарушениям; в определенных законом случаях они вправе и обязаны предъявлять гражданский иск в защиту частных и

публичных интересов; они являются полноправными участниками различных видов судопроизводства, включая производство по административным, гражданским и уголовным делам; принимают активное участие в правотворчестве в пределах своей компетенции; за счет своих полномочий могут воздействовать на деятельность других органов и организаций, в том числе обеспечивать их участие в судебной защите нарушенных интересов общества и государства

Во всех случаях органы прокуратуры выступают в качестве особого государственно-правового института, действующего в рамках присущей именно ему компетенции, определенной Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. При этом их компетенция детализируется в приказах Генерального прокурора Российской Федерации, в которых, в частности, органам прокуратуры предписано последовательно и настойчиво добиваться реального устранения нарушений земельного законодательства, обеспечивать системный надзор за исполнением судебных решений по всем категориям предъявляемых прокурорами исков экологической направленности, добиваться от органов государственного экологического надзора надлежащего исполнения своих полномочий, в том числе по предъявлению исков для отстаивания интересов возмещения вреда, причиненного земле или иным компонентам окружающей среды. Отмеченные и другие полномочия органов прокуратуры призваны в совокупности обеспечить всестороннюю защиту ими публичных интересов в сфере земельного и иного законодательства в судебном и внесудебном порядке.

В настоящее время цель, задачи и принципы деятельности прокурора по защите в судебном порядке прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления, значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений, в федеральных законах и приказах Генерального прокурора Российской Федерации не сформулированы, но могут быть выведены из толкования общих нормативных положений, посвященных участию прокурора в различных видах судопроизводства.

В качестве цели такой деятельности прокурора следует рассматривать обеспечение прав и законных интересов значительного круга лиц, а также охраняемых законом интересов Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления в сфере земельных правоотношений. Рассматриваемая деятельность прокурора также преследует цели, которые стоят перед соответствующим видом судопроизводства и вытекают из процессуального положения прокурора как участника того или иного судебного процесса.

Задачи данной деятельности прокурора подчинены соответствующей цели и связаны с защитой нарушенных прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений, а также с обеспечением законности соответствующего судебного разбирательства.

Проведенный анализ практики прокурорской деятельности, имеющей непосредственное отношение к обеспечению результативной защиты публичных интересов, то есть прав и законных интересов публично-правовых образований (Российской Федерации и ее субъектов, муниципалитетов) и неопределенного круга лиц, в сфере земельных правоотношений позволил определить ряд обусловленных данным видом деятельности задач, стоящих перед органами прокуратуры:

- 1) проводить постоянный мониторинг законности при соблюдении, исполнении, использовании и применении земельного законодательства, и обеспечении интересов различных субъектов земельных правоотношений;

- 2) незамедлительно реагировать на выявленные нарушения земельного и иного природоохранного законодательства и принимать меры, предусмотренные действующим законодательством, в том числе подача в суд административных или гражданских исков в защиту публичных интересов;

- 3) активно формировать единую позицию прокуратуры по применению земельного, природоохранного и смежного с ними законодательства с целью последующей реализации этой позиции в ходе участия прокурора в судебных

заседаниях при отправлении правосудия по гражданским, уголовным, административным и арбитражным делам;

4) отстаивать единую позицию прокуратуры в судах, осуществляющих различные виды судопроизводства, путем предоставления всесторонних и исчерпывающих доказательств;

5) проводить мониторинг и обобщение прокурорской и судебной практики в сфере защиты прав и законных интересов публично-правовых образований (Российской Федерации и ее субъектов, муниципалитетов) и неопределенного круга лиц в соответствии с нормами, регулируемыми земельные правоотношения;

6) своевременно и в полном объеме информировать органы прокуратуры о важных судебных решениях, имеющих значение для практики применения законодательства в сфере земельных правоотношений;

7) обеспечивать прозрачность защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений за счет использования широких возможностей информирования (средства массовой информации, периодические печатные издания, информационно-телекоммуникационные сети) публично-правовых образований, представителей общественности о ходе реализации полномочий прокурора в этой области и результатах применения мер прокурорского реагирования на нарушения земельного и иного смежного с ним законодательства;

8) организовывать повышение квалификации прокуроров, принимающих участие в судебных заседаниях с целью защиты прав и законных интересов публично-правовых образований (Российской Федерации и ее субъектов, муниципальных образований) и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений;

9) повышать эффективность деятельности органов прокуратуры по защите публичных интересов в области земельных правоотношений, возможно, за счет слаженного функционирования всех участников данных отношений путем актуализации участия органов прокуратуры в

легислативном, правотворческом процессе по вопросам, связанным с возникновением, изменением и прекращением земельных правоотношений.

Все перечисленные задачи системно связаны между собой и в совокупности охватывают как надзорную деятельность прокурора в сфере земельных правоотношений, так и его деятельность по защите публичных интересов в судебном порядке.

Принципы организации и деятельности органов прокуратуры в исследуемой области можно условно разделить на две группы: 1) принципы, отражающие исходные начала организации прокуратуры в целом (организационный компонент); 2) принципы, отражающие исходные начала участия прокуроров в защите прав и интересов публично-правовых образований и неопределенного круга лиц в области земельных правоотношений (деятельностный компонент).

В работе обосновано, что защита публичных интересов в сфере земельных правоотношений представляет собой самостоятельное направление деятельности прокурора, в рамках которой прокурор одновременно обладает полномочиями по надзору за законностью в сфере земельных правоотношений и защите соответствующих публичных интересов в суде, реализуемые в ходе: 1) выявления нарушений порядка владения, пользования и распоряжения землей, наносящих вред окружающей среде, охраняемым законом интересам государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований либо неопределенного круга лиц; 2) реализации основных обязанностей прокурора по поддержанию в судах заявленных требований; 3) формирования правовой позиции в исковом заявлении и выбора способа защиты нарушенного права.

В диссертации предложено уточненное содержание специального принципа, состоящего в приоритете охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды, в том числе по отношению к значению земли как средства производства в сельском и лесном хозяйстве, с обоснованием целесообразности его закрепления в приказе Генерального прокурора

Российской Федерации, посвященном прокурорскому надзору за исполнением земельного законодательства, в целях придания данному положению значения исходного начала, ориентирующего органы прокуратуры на восприятие земель, а также иных природных компонентов и связанных с ними общественных отношений через призму обеспечения экологической безопасности в государстве.

Предмет и объект защиты прокурором в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений обусловлен разновидностью судопроизводства, в котором принимает участие прокурор, качественно-количественного состава участников судебного заседания, разновидностью общественных отношений, которые были нарушены, негативных последствий нарушений земельного и иного смежного с ним законодательства.

Под объектом прокурорской деятельности по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений предлагаем понимать область общественных отношений, связанных с соблюдением земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими, а также виды нарушений такого порядка, затрагивающие публичный интерес и влекущие юридическую ответственность, на которые в пределах своих функций и компетенции воздействуют органы прокуратуры посредством обращения в суд, в заседаниях которого принимает участие прокурор с целью охраны земли, восстановления нарушенных прав и законных интересов Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления и (или) неопределенного круга лиц, возмещения причиненного им вреда.

Предмет указанного направления деятельности прокурора включает в себя соблюдение положений Конституции Российской Федерации, земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и

распоряжения ими, а также виды нарушений такого порядка, затрагивающие публичный интерес и влекущие юридическую ответственность.

Теоретические знания по результатам проведенного научного исследования позволяют сформулировать в качестве его прикладного элемента следующее определение защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений: «Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений представляет собой проводимую в установленном законом порядке деятельность с целью выявления нарушений в области земельных правоотношений, принятия мер реагирования на эти нарушения посредством реализации полномочий в рамках направлений деятельности прокуратуры в сфере охраны земли как природного ресурса и объекта недвижимости от негативного воздействия».

«Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений» является самостоятельным правовым институтом, специфика которого заключается в уникальности его объекта, присущих ему субъектах и в особенностях механизма правовой защиты, где объектом защиты являются публичные интересы в сфере земельных правоотношений, субъектами – прокурор и органы прокуратуры, а механизм правовой защиты состоит в установлении компетенции данных субъектов, определяемой Конституцией Российской Федерации и федеральными законами и конкретизируемой в приказах Генерального прокурора Российской Федерации при применении разноотраслевых норм, регулирующих и охраняющих общественные отношения, связанные с землей как имуществом и компонентом окружающей среды, а также при защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений в досудебном и судебном порядке.

Изучение практики деятельности прокурора по выявлению нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений, теоретических источников в данной области, а также анализ результатов опроса прокуроров и работников прокуратуры позволили предложить авторскую классификацию типичных нарушений публичных интересов в сфере земельных

правоотношений в целях повышения эффективности и методического обеспечения деятельности прокуроров в указанной сфере, в зависимости от двух критериев: 1) особенности механизма осуществления нарушений, выявленных в результате прокурорских проверок (неправомерные действия, сопряженные с оборотом земельных участков; нарушения, связанные с регистрацией прав собственности на земельные участки; нарушения установленного законом порядка реализации правомочий собственников земельных участков); 2) наличие и характер (содержание) последствий как юридически значимого признака правонарушения (нарушения, не включающие последствия в качестве обязательного признака их состава; нарушения, причиняющие имущественный вред; нарушения, причиняющие экологический вред или создающие угрозу причинения такого вреда).

В работе последовательно рассматриваются особенности выявления отдельных видов таких нарушений, обращается внимание на целесообразность разработки методических рекомендаций Генеральной прокуратуры Российской Федерации по всем направлениям прокурорского надзора, а также подготовки таких рекомендаций по выявлению прокурорами нарушений публичных интересов в сфере земельных правонарушений и защите таких интересов в досудебном и судебном порядке. В качестве предложения по совершенствованию проанализированных в диссертации и других методических рекомендаций обосновывается целесообразность уделения в данных документах не меньшего внимания вопросам взаимодействия прокуратуры с иными органами и учреждениями, функционирующими в рамках определенных видов правоотношений.

В работе обоснован вывод о системном характере деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, одним из базовых элементов которой является проведение прокурорских проверок, от качества которых зависят результаты выявления нарушений земельного и связанного с ним законодательства.

Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений будет эффективной при соблюдении следующих условий: 1) выбор наиболее действенных средств и способов реагирования на соответствующие факты нарушений земельного и смежного с ним природоохранного законодательства; 2) запрет дублирования мер прокурорского реагирования на указанные факты нарушений; 3) перманентный надзор за выполнением подобных мер соответствующими субъектами земельных правоотношений; 4) своевременное обращение в суд для защиты нарушаемых публичных интересов при применении земельного и смежного с ним природоохранного законодательства; 5) отражение прокурором результатов проверок в поданном в суд общей юрисдикции или в арбитражный суд исковом или ином заявлении с целью полноценного обоснования содержащихся в нем требований; 6) определение требований, содержащихся в исковом или ином заявлении, с целью выбора адекватных способов защиты нарушенных публичных интересов с учетом норм соответствующего процессуального законодательства; 7) точное и четкое формулирование прокурором предмета доказывания по соответствующему делу; 8) собирание и представление в суд доказательств с целью обоснования и отстаивания избранной прокурором позиции.

Особенности участия прокурора в различных видах судопроизводства в рамках осуществления защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений обуславливаются различиями в его полномочиях, закрепленных в соответствующем процессуальном законодательстве, также спецификой того вида процесса, в котором непосредственно участвует прокурор, и видом нарушения земельного и (или) взаимосвязанного с ним законодательства.

В диссертации на основе проведенного исследования и обобщения его результатов сформулированы и обоснованы конкретные предложения по совершенствованию правового статуса органов прокуратуры и деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных

правоотношений. Все предложения автора нашли одобрение у большинства опрошенных прокуроров и работников прокуратуры.

Реализация сформулированных в диссертации предложений при их реализации, по мнению автора, будет способствовать повышению эффективности деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Список литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020 (дата обращения: 05.09.2023).
2. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г.) (утратила силу) // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41, ст. 617.
3. Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (ред. от 14.07.2022) «О Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 6, ст. 550.
4. Федеральный конституционный закон от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 31, ст. 4811.
5. Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 50 (ч. I), ст. 8029.
6. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 2, ст. 163.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2023. – № 31 (ч. III), ст. 5765.

8. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 24.06.2023, с изм. от 20.07.2023) // Рос. газ. – 2002. – 20 ноября; 2023. – 26 июня.

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 1; 2023. – № 32 (ч. I), ст. 6158.

10. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147.

11. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Рос. газ. – 2015. – 11 марта; 2023. – 31 июля.

12. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 18.03.2023, с изм. от 22.06.2023) // Рос. газ. – 2002. – 27 июля; 2023. – 21 марта.

13. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 24.07.2023) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47, ст. 4472; 2023. – № 31 (ч. III), ст. 5772.

14. Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3302.

15. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (в ред. Федерального закона от 18.03.2023 № 77-ФЗ) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 12, ст. 1024.

16. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 28.04.2023) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» //

Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 48, ст. 4563; 2023. – № 18, ст. 3214.

17. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14, ст. 1650, 2023. – № 31 (ч. III), ст. 5808.

18. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3882.

19. Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 282-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27 (ч. I), ст. 5110.

20. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 6, ст. 548.

21. Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 17. – ст. 2546.

22. Указ Президента Российской Федерации от 3 июля 2020 г. № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками» // Рос. газ. – 2020. – 04 июля.

23. Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 1 (ч. II), ст. 5351.

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 г. № 628 «Об особенностях реализации национальных проектов

(программ), федеральных проектов, ведомственных проектов и региональных проектов в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 16, ст. 2670.

25. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 29 мая 2013 г. № 190-СФ «О докладе Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2012 год» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 22, ст. 2724.

26. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144 (ред. от 11.08.2020) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (вместе с «Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации») (утратил силу). Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

27. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (с изменениями и дополнениями) // Законность. – 2008. – № 3.

28. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях» // Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/>.

29. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур». Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

30. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» // Законность. – 2015. – № 5.

31. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 1 июля 2015 г. № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции» // Законность. – 2015. – № 8.

32. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 июля 2017 г. № 473 (ред. от 11.01.2021) «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» // Законность. – 2017. – № 10.

33. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11 января 2021 г. № 1 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 июля 2017 г. № 473 ”О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе”» // СПС «КонсультантПлюс».

34. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // Законность. – 2021. – № 2.

35. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» // Законность. – 2021. – № 6.

36. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 376 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» // СПС «КонсультантПлюс».

37. Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации (утв. Генеральным прокурором Российской Федерации 25 января 2022 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

38. Приказ Генпрокуратуры России от 31 августа 2023 г. № 584 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и

исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (вместе с «Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации»). Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

39. Паспорт национального проекта «Национальный проект "Экология"» (утв. Минприроды России). Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

40. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 г. № 74 (ред. от 28.02.2022) «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов"» // Рос. газ. – 2008. – 9 февраля.

Комментарии, монографии, пособия и учебники

41. Аверьянова Н. Н. Конституционно-правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации: монография / под ред. Г.Н. Комковой. – М.: Юстицинформ, 2017. – 264 с.

44. Аксененок Г. А. Земельные правоотношения в СССР. – М.: Госюриздат, 1958. – 424 с.

45. Анисимов А. П. Земельная функция современного государства: монография / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков. – М.: Новый индекс, 2012. – 192 с.

46. Анисимов А. П. Правовые проблемы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере земельных отношений: монография / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, Р. А. Степаненко. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 213 с.

47. Анисимов А. П. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки: монография / А. П. Анисимов, А. И. Мелихов. – Волгоград: типография ООО «Мастер», 2009. – 216 с.

48. Арбитражный процесс: учебник / А. В. Абсалямов, Д. Б. Абушенко, К. Л. Брановицкий и др.; отв. ред. В. В. Ярков. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2017. – 752 с.
49. Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). – Саратов: СГАП, 2001. – 416 с.
50. Боголюбов С. А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). – 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. С.А. Боголюбова / С. А. Боголюбов, А. И. Бутовецкий, Е. Л. Ковалева, Е.Л. Минина, В. В. Устюкова. – М.: Проспект, 2017. – 780 с.
51. Богомоллов С. А. Институты экологического права: монография. – М.: Эксмо, 2010. – 480 с.
52. Богославский Е. А. Контроль и надзор как форма реализации правовой политики: монография. – М.: НИИ ИЭП, 2015. – 122 с.
53. Борисова Е. А. Апелляция в гражданском (арбитражном) процессе. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Городец, 2008. – 221 с.
54. Борисова Е. А. Апелляция, кассация, надзор по гражданским делам: учебное пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; Инфра-М, 2019. – 368 с.
55. Борисова Е. А. Кассация по гражданским делам: монография. – М.: Городец, 2020. – 208 с.
56. Буланова Н. В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации: монография. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 216 с.
57. Винокуров А. Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». – В 2 т. – Т. 1. Разделы I–III. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2018. – 354 с.
58. Все о земельных отношениях: учебное пособие / С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская, Е. Л. Минина, В. В. Устюкова. – М.: Проспект, 2010. – 652 с.
59. Галиновская Е. А. Применение земельного законодательства: проблемы и решения. – М.: Юриспруденция, 2012. – 272 с.

60. Галиновская Е. А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений: монография. – М.: Инфра-М, 2009. – 320 с.

61. Деятельность прокурора по обеспечению законности в сфере земельных отношений: монография / О. В. Боброва, Т. В. Ашиткова, Н. Д. Бут, М. Ю. Кагамлык, С. Г. Хусяйнова. – М.: Университет прокуратуры Российской Федерации, 2019. – 204 с.

62. Иоффе О. С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) // Ученые записки. Ученые записки ВНИИСЗ. – М., 1968. – Вып. 14. – С. 45–60.

63. Карпов Н. Н. Конституционно-правовые отношения и роль прокуратуры в обеспечении их стабильности: монография. – М.: Институт повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2007. – 157 с.

64. Карпов Н. Н. Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации: монография. – М.: Юнити-Дана, 2007. – 166 с.

65. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / Р. Б. Осокин, Е. Ю. Гаевская, А. Х. Селезнева [и др.]. – М.: СПС «Гарант», 2018. – 273 с.

66. Крассов О. И. Земельное право: учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юр. Норма, Инфра-М, 2016. – 560 с.

67. Лапшина Л.П., Решетнева Т.В. Основы теории права: учебно-методическое пособие. – Ижевск: Издательский центр «Удмуртский университет», 2019. – 74 с.

68. Методические рекомендации «Организация проведения проверок исполнения законодательства об особо охраняемых природных территориях». – М.: Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Университет прокуратуры Российской Федерации, 2018. – 27 с.

69. Насонов Ю. Г. Участие прокурора в арбитражном процессе по делам об оспаривании нормативных правовых актов: методические рекомендации. – Серия: Библиотека прокурора / Ю. Г. Насонов, А. Н. Яблоков, Е. В. Кремнева. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, НИИ Генпрокуратуры России, 2012. – 42 с.

70. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус; науч. ред. А. Ю. Винокуров. – М.: Юрайт, 2012. – 1139 с.

71. Осокин Р. Б. Правоохранительные органы : учебник / Р. Б. Осокин, П. О. Панфилов. – М. : Издательство МГТУ имени Н. Э. Баумана, 2022. – 152 с.

72. Осокин Р.Б. Актуальные проблемы деятельности органов прокуратуры и судебных органов Российской Федерации / Р. Б. Осокин, С. С. Маилян. – М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. – 173 с.

73. Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения: учебное пособие / Е. А. Бурмистрова, И. И. Головкин, Г. В. Дытченко и др.; под ред. О. Н. Коршуновой. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстиция, 2019. – 408 с.

74. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под науч. ред. Е. Р. Ергашева. – М.: Юрайт, 2014. – 392 с.

75. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических рекомендаций / под общ. ред. начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации А. Е. Русецкого. – М., 2017. – 237 с. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents?item=4889835> (дата обращения: 08.09.2023).

76. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства: учебное пособие / Э. Р. Исламова, С. И. Коряченцова, В. В. Лавров. – СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. – 104 с.

77. Прокурорский надзор: учебник / под ред. Ю. Е. Винокурова. – 9-е изд. – М.: Юрайт, 2010. – 490 с.

78. Смирнов А. В. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. А. В. Смирнова. – 5-е изд., перераб. и доп. А. В. Смирнов, К. Б. Калиновский. – М.: Проспект, 2009. – С. 124.

79. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография / О. Н. Коршунова, В. В. Лавров, Е. Л. Никитин и др. – М.: РУСАЙНС, 2019. – 268 с.

80. Субанова Н. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. – М.: Юриспруденция, 2011. – 201 с.

81. Судебная защита земельных прав граждан России: учебное пособие / Ю. Н. Андреев, Н. Д. Амаглобели, В. Н. Данилкин; под ред. Ю. Н. Андреева. – М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2010. – 374 с.

82. Судебное административное право: учебник / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов. – М.: Статут, 2017. – 766 с.

83. Теоретические, правовые и организационные основы координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: монография / под общ. ред. Ф. М. Кобзарева. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. – 252 с.

84. Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник. – М. : БЕК, 1995. – 496 с.

85. Харьков В. Н. Земельное законодательство субъектов Российской Федерации: правовые основы региональной земельной политики: монография. – Тула: Гриф и К., 2010. – 358 с.

86. Чаркин С. А. Земельные правоотношения как межотраслевая правовая категория: монография. – М.: Юрайт, 2012. – 237 с.

87. Шириновская А. С. Право на землю в Российской Федерации (конституционно-правовые основы): монография. – М.: Юрлитинформ, 2014. – 184 с.

Научные статьи

88. Абдулкарамова В. М. Пробелы земельного законодательства, используемые в коррупционных целях должностными лицами органов местного самоуправления // Законность. – 2014. – № 12. – С. 37–42.

89. Абросимов А. А. Надзор за исполнением законодательства о недропользовании / А. А. Абросимов, И. Ю. Кислов // Законность. – 2016. – № 3. – С. 12–15.

90. Алхутова Е. Ю. Особенности координационной деятельности современной прокуратуры // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 4. – С. 69–76.

91. Амирбеков К. И. Объект и предмет прокурорской деятельности: теоретический подход // Российский следователь. – 2016. – № 24. – С. 49–52; 2017. – № 3. – С. 46–51.

92. Антошин А. Д. Участие прокурора в арбитражном процессе в условиях модернизации российской экономики // Современное право. – 2011. – № 5. – С. 107–109.

93. Ашиткова Т. В. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о землепользовании // Российская юстиция. – 2016. – № 7. – С. 60–63.

94. Барабаш А. С. Соотношение понятий «объект» и «предмет» познания и использование их при описании уголовно-процессуальной деятельности // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы: Материалы региональной научно-практической конференции. – Тюмень: ТГУ, 2001. – Ч. 3. – С. 41–45.

95. Бариев А. Г. Земельные споры: постановка проблемы, общие положения, процессуальные особенности // Вестник гражданского процесса. – 2018. – № 5. – С. 213–244.

96. Безрукавая Н. И. Предмет деятельности прокурора по участию в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 4. – С. 18–25.

97. Беляев В. Л. Согласование градостроительных и земельных вопросов: состояние, задачи и возможные пути решения // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2013. – № 9. – С. 14–29.

98. Бессарабов В. Место прокуратуры в государственном механизме современной России // Законность. – 1999. – №10. – С. 40–45.

99. Бессчасный С. А. Участие прокурора в арбитражном процессе в свете последних разъяснений Пленума Высшего Арбитражного Суда / С. А. Бессчасный, В. А. Рослая // Законность. – 2013. – № 6. – С. 19–21.

100. Боброва О. В. Практика судебных актов по спорам, связанным с предоставлением земельных участков // Мониторинг правоприменения. – 2018. – № 2. – С. 42–48.

101. Богославский Е. А. Контроль и надзор как организационная форма реализации правовой политики // Право и практика. – 2013. – № 1. – С. 35–38.

102. Борисова Е. А. Новая кассация по гражданским делам: вопросы теории, истории, практики // Вестник гражданского процесса. – 2019. – № 5. – С. 21–41.

103. Борисова Е. А. Новеллизация законодательства в сфере проверки судебных актов по гражданским и административным делам: цели и средства их достижения // Вестник гражданского процесса. – 2020. – № 2. – С. 53–85.

104. Борисова Е. А. Новые суды общей юрисдикции – старые вопросы осуществления правосудия по гражданским делам // Закон. – 2019. – № 8. – С. 101–110.

105. Борисова Ю. В. Реализация прокурорами полномочий по устранению нарушений закона в сфере обращения с отходами производства и потребления // Законность. – 2016. – № 7. – С. 11–12.

106. Васильев О. Л. Поправки к Конституции РФ и изменение роли прокурора в отечественном уголовном процессе // Закон. – 2017. – № 3. – С. 46–59.

107. Венецкая А.С. Особенности правового регулирования последствий основных экологических нарушений // Следственная деятельность: проблемы, их решение, перспективы развития : Материалы V Всероссийской молодежной научно-практической конференции, Москва, 03 декабря 2021 года. – М.: Московская академия Следственного комитета Российской Федерации, 2022. – С. 35–42.

108. Вербина Н. А. Апелляционное представление прокурора / Н. А. Вербина, М. В. Пирогов // Законность. – 2018. – № 1. – С. 15–19.

109. Винокуров А. Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 10. – С. 52–56.

110. Волкова Т. В. Судебная защита прав участников земельных отношений в системе управления земельными ресурсами // Вестник гражданского процесса. – 2018. – № 4. – С. 74–86.

111. Воробьев Т. Н. Распоряжение прокурором диспозитивными правами истца в гражданском процессе // Современное право. – 2017. – № 9. – С. 92–95.

112. Воробьев Т. Н. Цели участия прокурора в рассмотрении судом гражданских дел // Современное право. – 2017. – № 5. – С. 53–56.

113. Гадиятова М. В. Проблемы эффективности участия прокурора в арбитражном процессе / М. В. Гадиятова, И. Г. Слышкин // Российский юридический журнал. – 2013. – № 4. – С. 176–181.

114. Галиновская Е. А. Особенности включения земли в правовые отношения в качестве объекта // Журнал российского права. – 2012. – № 8. – С. 105–111.

115. Гальченко А. И. Функции прокуратуры: спорные вопросы // Lex Russica. – 2014. – № 11. – Т. ХСVI. – С. 1346–1357.

116. Городнова О. Н. Проблемы определения правового статуса лиц, участвующих в гражданско-процессуальном деле / О. Н. Городнова, А. А. Макарушкова // Сибирское юридическое обозрение. – 2020. – № 1. – С. 134–139.

117. Демичев А. А. Природоохранная деятельность органов прокуратуры // Экологическое право. – 2018. – № 3. – С. 17–19.

118. Ергашев Е. Р. К вопросу о понятии и признаках предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 11. – С. 16–21.

119. Ергашев Е. Р. О проблемах правовой регламентации и применения правовых средств прокурора, участвующего в рассмотрении судами гражданских дел // Российский юридический журнал. – 2017. – № 3. – С. 95–102.

120. Ерохов В. В. О деятельности прокуроров по предупреждению правонарушений в сфере обращения с отходами производства и потребления // Бизнес в законе. – 2015. – № 6. – С. 164–165.

121. Железнов Д. С. Защита прав на земельные ресурсы при осуществлении предпринимательской деятельности в сфере природопользования // Аграрное и земельное право. – 2015. – № 12. – С. 16–22.

122. Железнов Д. С. Предоставление земельных участков собственникам находящихся на них объектов недвижимости: актуальные вопросы теории и практики // Аграрное и земельное право. – 2017. – № 3. – С. 11–15.

123. Заславская Н. М. Теория и практика осуществления государственного земельного надзора: новые подходы и старые проблемы // Экологическое право. – 2015. – № 3. – С. 18–23.

124. Землякова Г. Л. Правовое обеспечение публичного интереса при регулировании земельных отношений / Г. Л. Землякова, Н. Н. Мельников, О. А. Самончик, В. В. Устюкова // Государство и право. – 2011. – № 9. – С. 45–56.

125. Иващенко Е.Р. К вопросу об особенностях земельно-правовой ответственности / Е. Р. Иващенко, Л. Д. Сорокина // Актуальные вопросы публичного права : Материалы XX Всероссийской научной конференции Студентов и молодых ученых, Екатеринбург, 11–12 ноября 2021 года. – Выпуск 20. – Екатеринбург: ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет», 2021. – С. 256–265.

126. Исламова Э. Р. Актуальные вопросы обеспечения законности использования земель лесного фонда средствами прокурорского надзора // Вопросы российского и международного права. – 2016. – № 3. – С. 72–80.

127. Исламова Э. Р. Роль прокуратуры в обеспечении законности в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения / Э. Р. Исламова, И. И. Головки // Вопросы российского и международного права. – 2016. – № 2. – С. 74–99.

128. Калугина О. В. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации //Административное и муниципальное право. – 2012. – № 12. – С. 17–26.

129. Каминский Э.С. К вопросу о публичном интересе в уголовном процессе // Российский судья. – 2021. – № 1. – С. 26-30.

130. Карпов Н. Н. К вопросу о конституционно-правовом статусе прокуратуры Российской Федерации // Вестник Международного юридического института. – 2016. – № 4. – С. 75–84.

131. Карпов Н. Н. К вопросу о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – № 2. – С. 3–8.

132. Карпов Н. Н. Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации: монография. – М.: Юнити-Дана, 2007. – С. 16.

133. Карпов Н. Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. – 2014. – № 8. – С. 7–11.

134. Карпова Е. С. Земельные правоотношения и их правовая охрана: актуальные проблемы и тенденции развития законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2014. – № 2 (17). – С. 173–184.

135. Коноваленко Е. Е. Оспорены договоры аренды // Законность. – 2016. – № 3. – С. 15.

136. Коробейников Б. В. О некоторых функциях прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 4 (36). – С. 11–18.

137. Коршунова О.Н. Предмет деятельности прокурора – новая категория или необходимость? / О.Н. Коршунова, И.И. Головкин // Вестник Томского государственного университета. – 2017. – № 423. – С. 207–218.

138. Краснова И. О. Земельные правоотношения // Аграрное право. – 2005. – № 10. – С. 21–32.

139. Круглов И. В. Использование института гражданского иска в уголовном процессе для восстановления имущественных отношений, нарушенных экономическими преступлениями // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2008. – № 2. – С. 85–88.

140. Кулагин П. Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. – 2001. – № 1. – С. 29–30.

141. Латынин О. А. Определение процессуального статуса прокурора в арбитражном процессе // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2018. – № 5. – С. 42–49.

142. Латынин О. А. Проблемы правового регулирования земельных отношений и практика рассмотрения земельных споров судами: сб. материалов научно-практической конференции / под общ. ред. О. С. Капинус. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. – С. 10–14.

143. Мартасов Д. Нарушения земельного права. Анализ нарушений // Жилищное право. – 2020. – № 2. – С. 25–34.

144. Мирошниченко М. Н. Реализация прокурорами полномочий в арбитражном процессе по защите прав субъектов предпринимательской деятельности // Законность. – 2019. – № 3. – С. 3–5.

145. Мирошниченко М. Н. Реализация прокурорами полномочий по обращению в арбитражные суды с исками и заявлениями в связи с нарушениями земельного законодательства // Законность. – 2019. – № 7. – С. 24–25.

146. Михлина Н. В. Задачи органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений // Вестник экономической безопасности. – 2021. – № 6. – С. 99–103.

147. Михлина Н. В. К вопросу о понятии и признаках института защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке // Вестник Московского университета МВД России. – 2022. – № 2. – С. 164–170.

148. Михлина Н. В. Правовой механизм защиты земельных прав прокурором в порядке гражданского судопроизводства // Прокурор. – 2016. – № 3. – С. 84–87.

149. Михлина Н.В. Виды и методика выявления органами прокуратуры нарушений в сфере земельных отношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2020. – № 2. – С. 41–46.

150. Михлина Н.В. Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений // Законность. – 2022. – № 5. – С. 16–20.

151. Михлина Н.В. К вопросу о понятии и признаках института защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке // Вестник Московского университета МВД России. – 2022. – № 2. – С. 164–170.

152. Михлина Н.В. О предмете деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений // Вестник Московского университета. Сер. 26: Государственный аудит. – 2021. – № 1. – С. 31–38.

153. Михлина Н.В. Об объекте деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2021. – № 2. – С. 20–25.

154. Момотов В. В. Судебная реформа 2018 года в Российской Федерации: концепция, цели, содержание (ч. I) // Журнал российского права. – 2018. – № 10. – С. 134–146.

155. Мохаммад С. М. А. Охрана окружающей среды в XXI в.: Устойчивое развитие и международное право / С. М. А. Мохаммад, Т. С. Рагимов // Евразийский юридический журнал. – 2021. – № 8 (159). – С. 53–56.

156. Мусеибов У.А. Процессуальные функции и полномочия прокурора // Российский следователь. – 2016. – № 21. – С. 8.

157. Нестерова А. Ю. Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства при исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду // Прокурор. – 2016. – №2. – С. 101–105.

158. Осокин Р. Б. Деятельность органов прокуратуры в контексте повышения эффективности региональной системы государственного управления. На примере Тамбовской области / Р. Б. Осокин, В. И. Торговченков // Закон и право. – 2016. – № 6. – С. 118–121.

159. Осокин Р. Б. К вопросу об организации деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации (основные функции, принципы) // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 9. – С. 199–203.

160. Осокин Р. Б. К вопросу об организации деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации (основные функции, принципы) // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 9. – С. 199–202.

161. Осокин Р.Б. Принудительное изъятие земельного участка при затягивании сроков строительства / Р. Б. Осокин, П. П. Орлов // Вестник Московского университета МВД России. – 2023. – № 5.

162. Отческая Т. И. Процессуальные аспекты участия прокурора в арбитражном процессе // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 2. – С. 122–131.

163. Павловская М. В. Особенности участия прокурора в административном судопроизводстве // Законность. – 2016. – № 1. – С. 3–7.

164. Паламарчук А. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления // Законность. – 2018. – № 9. – С. 3–9.

165. Панченко В. Ю. Некоторые актуальные проблемы участия прокурора в гражданском и арбитражном процессах / В. Ю. Панченко, Е. М. Шайхутдинов // Право и образование. – 2013. – № 2. – С. 88–93.

166. Понкин И. В. Объект и предмет научного или прикладного научного исследования // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2020. – № 3. – С. 67–68.

167. Потемкина А. С. Особенности роли экологического права в решении задач по защите окружающей среды в современных условиях // Следственная деятельность: проблемы, их решение, перспективы развития : Материалы V Всероссийской молодежной научно-практической конференции, Москва, 03 декабря 2021 года. – М.: Московская академия Следственного комитета Российской Федерации, 2022. – С. 108–111.

168. Резник Е. Ю. Участие прокурора в арбитражном процессе: анализ на основе ст. 6 Европейской Конвенции // Таврический научный обозреватель. – 2016. – № 11. – С. 111–117.

169. Самончик О. А. Некоторые аспекты земельно-правовой ответственности за нарушения требований законодательства об использовании и охране земель / О. А. Самончик, А. С. Тютюник // Законность и правопорядок. – 2019. – № 1 (21). – С. 60–68.

170. Сапоткина Т. И. Споры в отношении земель сельскохозяйственного назначения, земель особо охраняемых территорий и объектов, земель лесного фонда // Арбитражные споры. – 2016. – № 4. – С. 47–82.

171. Семенов В. В. Виндикация: вопросы теории и судебной практики // Российская юстиция. – 2016. – № 2. – С. 8–10.

172. Серебряный К. С. Гражданско-правовой режим земельных участков в новейшей редакции Земельного кодекса Российской Федерации // Арбитражные споры. – 2017. – № 3. – С. 101–108.

173. Смирнова И. Г. Интерес – понятие уголовно-процессуальное // Государство и право. – 2008. – №8. – С. 17.

174. Сойников М. А. Гражданский иск в уголовном процессе: история, современность, перспективы // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 10. – С. 62–63.

175. Спирин А. В. Публичный интерес в уголовном судопроизводстве. Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2019. – № 1. – С. 93.

176. Субанова Н. В. Вопросы судебной практики привлечения к административной ответственности за невыполнение законных требований прокурора / Н.В. Субанова, О.В. Боброва // Законность. – 2018. – № 7. – С. 7–13.

177. Субанова Н.В. Определение прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении // Законность. – 2011. – № 1. – С. 19-21.

178. Субанова Н.В. Участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере земельных отношений: курс лекций // Актуальные проблемы прокурорской деятельности. – Вып. 4 / под ред. О. С. Капинус. – М.: Университет прокуратуры Российской Федерации, 2018. – С 95–113.

179. Терехова Л. А. Обращения прокурора в защиту неопределенного круга лиц // Российский судья. – 2018. – № 5. – С. 6–10.

180. Тоточенко Д. А. О соотношении понятий «земельный спор» и «имущественный спор, возникающий из земельных отношений» // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 11. – С. 88–92.

181. Точилковский В. М. О концепции прокурорской власти // Советское государство и право. – 1990. – № 9. – С. 46

182. Тютюник А.С. К вопросу о реализации принципа охраны земли в правоприменительной практике // Бизнес. Образование. Право. – 2021. – № 2(55). – С. 250–254.

183. Тютюник А.С. Правовая охрана земель: понятие и содержание // Юридическая наука. – 2016. – № 5. – С. 105–115.

184. Ульянов А. Ю. Дискуссии о прокуратуре на этапах конституционного совещания 1993 г. // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 9. – С. 43–48.

185. Усов А. Ю. Некоторые проблемы предъявления прокурором исков о компенсации вреда окружающей среде // Административное право и практика администрирования. – 2019. – № 4. – С. 17–21.

186. Усов А. Ю. Перспективы развития взаимодействия Прокуратуры Российской Федерации с государственными органами, в отношении которых не осуществляется прокурорский надзор // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 8 (123). – С. 332–334.

187. Усов А. Ю. Предъявление прокурором искового заявления о возмещении вреда, причиненного окружающей среде в результате

предпринимательской и иной экономической деятельности // Роль прокуратуры в построении правового государства: история и современность (К 300-летию Российской прокуратуры) : сборник статей по материалам научно-практического круглого стола, Владивосток, 18 февраля 2022 года / Отв. редактор: Е. Ю. Антонова. – Владивосток: Дальневосточный федеральный университет, 2022. – С. 150–153.

188. Усов А. Ю. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с государственными органами, в отношении которых не осуществляется прокурорский надзор : монография. – Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) ФГКОУ ВО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», 2017. – 127 с.

189. Усов А. Ю. Взаимодействие с неподнадзорными государственными органами как функция прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2014. – № 3 (41). – С. 119–123.

190. Усов А. Ю. Вопросы совершенствования информационно-аналитического обеспечения прокурорского надзора за исполнением законов при реализации национального проекта «Экология» // Вестник Владимирского юридического института. – 2022. – № 2 (63). – С. 87–92.

191. Усов А. Ю. Некоторые проблемы предъявления прокурором исков о компенсации вреда окружающей среде // Административное право и практика администрирования. – 2019. – № 4. – С. 17–21.

192. Усов А. Ю. Некоторые проблемы предъявления прокурором исков о компенсации вреда окружающей среде // Административное право и практика администрирования. – 2019. – № 4. – С. 17–21.

193. Усов А. Ю. О необходимости совершенствования прокурорской деятельности по профилактике правонарушений // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях : сборник материалов XXIII международной научно-практической конференции. В 2 томах,

Иркутск, 24–25 мая 2018 года. Т. I. – Иркутск: Восточно-Сибирский институт МВД России 2018. – С. 133–135.

194. Усов А. Ю. Об определении понятия «функция органов прокуратуры» и смежных с ним // Черные дыры в российском законодательстве. – 2014. – № 6. – С. 102–104.

195. Усов А. Ю. Предъявление прокурором искового заявления о возмещении вреда, причиненного окружающей среде в результате предпринимательской и иной экономической деятельности // Роль прокуратуры в построении правового государства: история и современность (К 300-летию Российской прокуратуры) : Сборник статей по материалам научно-практического круглого стола, Владивосток, 18 февраля 2022 года / Отв. редактор: Е. Ю. Антонова. – Владивосток: Дальневосточный федеральный университет, 2022. – С. 150–153.

196. Усов А. Ю. Предъявление прокурором искового заявления о возмещении вреда, причиненного окружающей среде в результате предпринимательской и иной экономической деятельности // Роль прокуратуры в построении правового государства: история и современность (К 300-летию Российской прокуратуры) : сборник статей по материалам научно-практического круглого стола, Владивосток, 18 февраля 2022 года / Отв. редактор Е. Ю. Антонова. – Владивосток: Дальневосточный федеральный университет, 2022. – С. 150–153.

197. Ухова Л. Д. Некоторые проблемы участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2008. – № 3. – С. 231–232.

198. Фиошин А. В. Земельный участок: недвижимая вещь vs объект природы // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. – 2021. – № 2 (28). – С. 51–54.

199. Фиошин А.В. К вопросу о земельном участке как недвижимой вещи и природном ресурсе // Университетские правовые диалоги «Право и экология» : материалы Международной научно-практической конференции,

Челябинск, 25–26 марта 2021 года. – Челябинск: Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), 2021. – С. 110–115.

200. Фиошин А. В. О легальной дефиниции земельного участка // Теория права и межгосударственных отношений. – 2018. – № 2 (8). – С. 123–127.

201. Фомина Л. П. Тенденции развития земельного законодательства Российской Федерации в условиях глобализации // Аграрное и земельное право. – 2008. – № 11. – С. 4–22.

202. Харьков В. Н. К вопросу о понятии земельных правоотношений // Известия Тульского государственного университета. – 2012. – № 1. – Ч. 2. – С. 304–309.

203. Харьков В. Н. Правовое обеспечение рационального использования земель: теория и практика правового регулирования // Государство и право. – 2012. – № 5. – С. 46–55.

204. Харьков В. Н. Правовые проблемы обеспечения реализации государственной политики в сфере использования и охраны земель в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 7. – С. 3–7.

205. Хусяйнова С. Г. О состоянии законности в сфере земельных отношений / С. Г. Хусяйнова, М. Ю. Кагамлык // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2016. – № 2. – С. 90–95.

206. Чаркин С. А. Понятие земельных правоотношений и тенденции их доктринального исследования в отечественной юридической науке // Аграрное и земельное право. – 2011. – № 10. – С. 42–48.

207. Шагиева Р. В. Теоретические проблемы соотношения правового отношения и правовой деятельности // Государство и право. – 2015. – № 11. – С. 5–13.

208. Шалумов М. С. Участие в правотворческой деятельности как функция современной российской прокуратуры / М. С. Шалумов, Н. Э.

Шалумова // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 5. – С. 126–132.

209. Шерстюк В. М. Новые положения проекта третьего Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации // Хозяйство и право. – 2001. – № 5. – С. 68–86.

210. Шобухин В. Ю. О некоторых принципах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. – 2008. – № 5. – С. 144–151.

211. Шобухин В. Ю. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры в условиях современных законодательных изменений // Налоги. – 2008. – № 12. – С. 89–94.

212. Щербаков А. В. Эффективность участия прокуроров в арбитражном процессе // Законность. – 2018. – № 4. – С. 3–6.

213. Эмих В. В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве // Научный ежегодник института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2010. – Вып. 10. – С. 378–393.

214. Яковлев В. Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики. – М.: Акад. соц. наук. Фонд содействия развитию соц. и полит. наук., 2000. – 221 с.

215. Ragimov T. International management in the field of environmental protection in order to achieve sustainable development / T. Ragimov, S. Mohammad // Scientific research of the SCO countries: synergy and integration. October 27, 2021. Beijing, PRC. Part 2., BEIJING, PRC, 27 октября 2021 года. – BEIJING, PRC: AUS PUBLISHERS, 2021. – P. 60-66.

216. The Samara region soil contamination with industrial toxicants / L. N. Zhichkina, V. V. Nosov, K. A. Zhichkin [et al.] // IOP Conference Series: Materials Science and Engineering, Krasnoyarsk, 20–21 ноября 2020 года / Krasnoyarsk Science and Technology City Hall.. Vol. 1047. – Krasnoyarsk, Russian Federation: IOP Publishing Ltd, 2021. – P. 12166.

Авторефераты и диссертации

217. Ашиткова Т. В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Ашиткова Татьяна Васильевна. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2008. – 222 с.

218. Бут Н. Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / Бут Надежда Дмитриевна. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2011. – 550 с.

219. Гуреева О. А. Организационные аспекты обеспечения участия прокурора в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Гуреева Ольга Андреевна. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012. – 29 с.

220. Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / Долежан Валентин Владимирович. – М., 1991. – 48 с.

221. Ефремов Н. С. Правовое регулирование участия прокурора в арбитражном процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15 / Ефремов Николай Сергеевич. – Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2013. – 185 с.

222. Калугина О. В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Калугина Оксана Викторовна. – М., 2013. – 30 с.

223. Камышов В. Г. Прокурорский надзор как средство защиты личных прав и свобод человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Камышев Владислав Геннадьевич. – М., 2012. – 175 с.

224. Камышов В. Г. Прокурорский надзор как средство защиты личных прав и свобод человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Камышев Владислав Геннадьевич. – М., 2012. – 25 с.

225. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: проблемы теории и методологии: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Карташов Владимир Николаевич. – М.: НИИ советского государственного строительства и законодательства, 1990. – 41 с.

226. Клепоносова М. В. Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан на землю: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Клепоносова Марина Вячеславовна. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2000. – 174 с.

227. Концевой А. В. Участие прокурора в гражданском судопроизводстве по делам, возникающим из публичных правоотношений: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Концевой Антон Васильевич. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013. – 28 с.

228. Мелихов А. И. Право частной собственности на земельные участки: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Мелихов Александр Иванович. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2007. – 29 с.

229. Назаров С. Н. Теоретико-правовые основы юридической деятельности надзорно-контрольных органов в условиях формирования правового государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Назаров Сергей Николаевич. – Ростов н/Д.: Северо-Кавказская академия государственной службы, 2000. – 171 с.

230. Немзорова Р. Ю. Приоритеты прокурорской деятельности: практический и теоретический аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Немзорова Римма Юрьевна. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. – 191 с.

231. Паштов Д. Р. Участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Паштов Джамал Русланович. – М., 2014. – 184 с.

232. Росинский В. В. Правозащитная функция прокуратуры Российской Федерации: автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Росинский Вячеслав Всеволодович. – М.: Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2007. – 26 с.

233. Сафонова Т. Ю. Конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры России как государственного органа с особым правовым статусом: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Сафонова Татьяна Юрьевна. – М.: Московский гуманитарный университет, 2011. – 27 с.

234. Субанова Н. В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11; 12.00.14 / Субанова Наталья Викторовна. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. – 63 с.

235. Червякова Ю. Г. Проблемы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Червякова Юлия Гайковна. – М.: Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, 1999. – 222 с.

236. Черепанов М. М. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Черепанов Максим Мухтаржанович. – Екатеринбург, 2008. – 168 с.

237. Чертов А. А. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на землю: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Чертов Александр Александрович. – Екатеринбург, 2011. – 212 с.

238. Усов А. Ю. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Усов Алексей Юрьевич. – М., 2016. – 31 с.

239. Шириновская А.С. Право на землю в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Шириновская Анна Сергеевна. – Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2013. – 230 с.

Прокурорская и судебная практика

240. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 16, ст. 1774.

241. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 30, ст. 3101.

242. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 18, ст. 1833.

243. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений “Агора”,

межрегиональной общественной организации “Правозащитный центр «Мемориал»”, международной общественной организации “Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»”, региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам “Гражданское содействие”, автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг “Забайкальский правозащитный центр”, регионального общественного фонда “Международный стандарт” в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 9, ст. 1389.

244. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2011 г. №20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 ст. 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» в связи с запросом Высшего Арбитражного суда Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 33, ст. 4948.

245. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 марта 2012 г. №15 (ред.25.01.2013) «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2012. – № 5.

246. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2005 г. № ГКПИ04-1479. Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

247. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2005 г. № КАС05-148 «Об оставлении без изменения решения Верховного

Суда Российской Федерации от 11.02.2005 № ГКПИ04-1479». Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

248. Обзор Рязанского областного суда по вопросам практики по делам, связанным с обращением прокурора в суд общей юрисдикции в порядке статьи 45 ГПК РФ // URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 18.01.2023).

249. Обзор судебной практики по вопросам, возникающим в связи с применением нормативных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения // Сайт Арбитражного суда Смоленской области. URL: <http://smolensk.arbitr.ru/node/14275> (дата обращения: 18.01.2023).

250. Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Курганского областного суда по делу № 33-1338/2017 // Сайт Курганского областного суда. URL: https://oblsud--krg.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=482266&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 18.01.2023).

251. Апелляционное определение Московского городского суда от 26 апреля 2013 г. по делу № 11-10312 // Архив Московского городского суда за 2013 год.

252. Апелляционное определение коллегии по гражданским делам Приморского краевого суда по делу № 33-7677/2019 // Сайт приморского краевого суда. URL: https://kraevoy--prm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=5952028&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 21.02.2023).

253. Апелляционное определение Саратовского областного суда от 1 октября 2014 г. по делу № 33-5529 // СПС «КонсультантПлюс».

254. Постановление президиума Московского областного суда от 14 мая 2014 г. № 272 по делу № 44Г-145/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

255. Постановление президиума Санкт-Петербургского городского суда от 21 декабря 2011 г. № 44Г-127/11 // СПС «КонсультантПлюс».

256. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда по делу № А41-83676/21 // Архив Десятого арбитражного апелляционного суда за 2021 год.

257. Решение Боровского районного суда по делу № 2-589/18; апелляционное определение судебной коллегии по Калужский областной суд. URL: https://oblsud--klg.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=411521&delo_id=5&new=0&text_number=1 (дата обращения: 21.12.2022).

258. Статистическая отчетность по форме ОН : надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина за январь – декабрь 2022 г. (утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 21.02.2022 № 98 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета “Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” по форме ОН и Инструкции по его формированию»). Документ официально опубликован не был. Доступ из ЭПС «Система ГАРАНТ».

259. Методические рекомендации Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28 декабря 2018 г. № 74/3-34-2018 «По организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления» // Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/>.

260. Информационное письмо Прокуратуры Московской области о практике участия прокуроров в рассмотрении судами гражданских дел по спорам, связанным с нарушениями законодательства при распоряжении земельными участками вблизи водных объектов.

261. Информационное письмо Прокуратуры Московской области о практике исковой работы горрайспецпрокуроров по защите в судебном порядке прав публично-правовых образований по распоряжению земельными участками, выбывшими по поддельным документам.

Интернет-ресурсы

262. Прокуратура приняла меры к устранению нарушений земельного законодательства в Дмитровском городском округе // Сайт Прокуратуры Московской области. URL: mosoblproc.ru/news/ (дата обращения: 03.07.2019).

263. По иску межрайонной природоохранной прокуратуры Московской области приостановлена деятельность автостоянки, функционировавшей в охранной зоне национального парка «Лосиный остров» // Сайт Прокуратуры Московской области. URL: mosoblproc.ru/news/ (дата обращения: 25.06.2019).

264. Межрайонная природоохранная прокуратура Московской области в судебном порядке истребовала из чужого незаконного владения земельные участки, включающие береговую полосу Озернинского водохранилища // Сайт Прокуратуры Московской области. URL: mosoblproc.ru/news/ (дата обращения: 31.05.2019).

265. Генеральной прокуратурой Российской Федерации приняты меры к устранению нарушений законодательства об особо охраняемых природных территориях в деятельности Минприроды России // Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 30.10.2019).

266. Филимонова И. В., Цутиева Х. М. «Роль прокурора в защите публично-правовых интересов». Электронный научно-практический журнал «Гуманитарные научные исследования». URL: <https://human.snauka.ru/2018/01/24711> (дата обращения: 19.07.2021).

Анкета

для проведения опроса граждан (всего – 640 респондентов) в рамках диссертационного исследования Михлиной Наталией Васильевной на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений»

№ п/п	Вопрос	Ответ	Шифр
1	Знаете ли Вы о направлении деятельности органов прокуратуры в виде защиты в судебном порядке прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления, значительного круга лиц?	- да, знаю, но в общих чертах – 547 (85%);	1
		- да, знаю соответствующие положения законодательства и (или) правоприменительную практику – 10 (2%);	2
		- нет, не знаю – 83 (13%)	3
2	Если да, то осведомлены ли Вы о полномочиях прокурора по защите в судебном порядке прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления, значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений?	- да, осведомлен, но в общих чертах – 536 (84%);	1
		- да, знаю соответствующие положения законодательства и (или) правоприменительную практику – 18 (3%);	2
		- нет, не осведомлен – 86 (13%)	3
3	Являлись ли Вы участником судебного разбирательства, в котором прокурор осуществлял защиту прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления или значительного круга лиц?	- да, участвовал – 9 (1%);	1
		- нет, не участвовал – 631 (99%)	2
4	Если да, то являлись ли Вы участником судебного разбирательства, в котором прокурор осуществлял защиту прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления или значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений?	- да, участвовал – 0;	1
		- нет, не участвовал – 640 (100%)	2
5	Знаете ли Вы, какими правами и обязанностями наделены прокуроры в сфере обеспечения соблюдения земельного законодательства гражданами, организациями, государственными органами и органами местного самоуправления?	- да, знаю в общих чертах – 511 (80%);	1
		- нет, за исключением отдельных полномочий – 50 (8%);	2
		- нет, не знаю – 79 (12%)	3
6	Знаете ли Вы, какими правами и обязанностями наделен прокурор, выступающий участником судебного процесса и осуществляющий защиту прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления или	- да, знаю, но в общих чертах – 507 (79%);	1
		- да, знаю соответствующие положения законодательства и (или) правоприменительную практику – 17 (3%);	2

	значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений?	- нет, не знаю – 116 (18%)	3
7	Согласны ли Вы с предложением автора относительно целесообразности обеспечения более широкого и регулярного информирования общественности о полномочиях органов прокуратуры и результатах их деятельности, в том числе в области защиты прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления или значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений?	- да – 84 (95,83%); - нет – 3 (2,08%); - затрудняюсь ответить – 13 (2,08%)	1 2 3
8	Согласны ли Вы с нашим предложением о дополнении раздела IV «Участие прокурора в рассмотрении дел судами» Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» новой статьей 35.1, регламентирующей особенности деятельности прокурора по защите в судебном порядке прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления или значительного круга лиц в различных видах судопроизводства?	- да – 428 (67%); - нет – 89 (14%); - затрудняюсь ответить – 123 (19%)	1 2 3
9	Согласны ли Вы с выводом автора о необходимости расширения полномочий органов прокуратуры в области защиты в судебном порядке прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления или значительного круга лиц, в том числе в сфере земельных правоотношений?	- да – 531 (83%); - нет – 109 (17%); - иное – 0	1 2 3
10	Как Вы считаете, в каких направлениях наиболее эффективна деятельность прокурора по защите в судебном порядке прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления или значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений?	- производство по исковым заявлениям прокуроров о признании договора купли-продажи или иной сделки в отношении земельного участка недействительными (ничтожными) с применением последствий недействительности ничтожной сделки – 35 (5%); - производство по исковым заявлениям прокуроров по фактам нарушений законодательства о землепользовании (например, о понуждении произвести рекультивацию нарушенных земель и восстановление их	1 2

		плодородия на участках земель сельскохозяйственного назначения) – 37 (6%); - иное – 600 (89%)	3
11	Как Вы относитесь к тому, что по искам прокурора могут быть изъяты незаконно предоставленные гражданам (юридическим лицам) земельные участки?	- да, считаю правильным – 561 (88%); - нет, считаю неправильным – 79 (12%)	1 2
12	Имеются ли проблемы правового и (или) организационного характера в деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления или значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений?	- да – 7 (1%); - нет – 12 (2%); - затрудняюсь ответить – 621 (97%)	1 2 3
13	Имеются ли у Вас какие-либо предложения по совершенствованию деятельности органов прокуратуры и (или) ее законодательной регламентации в части защиты в судебном порядке прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления или значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений?	- да – 6 (1%) (сделать «пресекательными» сроки проведения проверок и рассмотрения дел в судах, ужесточить ответственность за незаконные сделки в отношении чиновников, предусмотреть ответственность в отношении граждан); - нет – 11(2%); - затрудняюсь ответить – 623 (97%)	1 2 3

Анкета

для опроса прокуроров и иных работников прокуратуры (всего – 472 респондента) в рамках диссертационного исследования Михлиной Наталией Васильевной на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений»

№ п/п	Вопрос	Ответ	Шифр
1	Назовите Вашу должность?	- прокурор (заместитель прокурора) – 85 (18%) - помощник прокурора – 230 (49%); - иной работник прокуратуры – 157 (33%)	1 2 3
2	Ваш стаж по занимаемой должности?	- менее 5 лет – 138 (29%); - более 5 лет – 112 (24%); - свыше 10 лет – 222 (47%)	1 2 3
3	Участвовали ли Вы в деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления, значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений?	- да – 152 (33%); - нет – 172 (36%); - затрудняюсь ответить – 148 (31%)	1 2 3
4	Входит ли в Ваши служебные обязанности обобщение практики деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления, значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений?	- да – 134 (28%); - нет – 333 (71%); - затрудняюсь ответить – 5 (1%)	1 2 3
5	В каком виде судопроизводства преимущественно осуществляется защита прокурором прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления, значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений?	- в гражданском, арбитражном судопроизводстве – 414 (81%); - в рамках административного судопроизводства – 47 (9%); - в уголовном процессе, в т.ч. по гражданскому иску в рамках уголовного дела – 51 (10%)	1 2 3
6	С разрешением каких вопросов связаны исковые заявления прокуроров, осуществляющих защиту в судебном порядке прав и интересов государственных	- о признании договора купли-продажи или иной сделки в отношении земельного участка	1

	<p>органов, органов местного самоуправления, значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений?</p>	<p>недействительными (ничтожными) с применением последствий недействительности ничтожной сделки – 290 (61%);</p> <p>- о прекращении права собственности ответчиков на земельные участки – 137 (29%);</p> <p>- об истребовании земельного участка из чужого незаконного владения – 235 (50%);</p> <p>- о понуждении произвести рекультивацию нарушенных земель, восстановления их плодородия на участках земель сельскохозяйственного назначения – 101 (21%);</p> <p>- иное – 26 (6%);</p> <p>- затрудняюсь ответить – 12 (3%)</p>	<p>2</p> <p>3</p> <p>4</p> <p>5</p> <p>6</p>
7	<p>Какие нарушения, связанные с земельным законодательством, преимущественно являются основанием для осуществления прокурорами мер по защите в судебном порядке прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления или значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений?</p>	<p>- нарушение порядка предоставления земельных участков – 255 (54%);</p> <p>- несоблюдение требований законодательства при предоставлении в собственность земельных участков, занятых строениями или сооружениями, принадлежащими физическим или юридическим лицам – 118 (25%);</p> <p>- нарушения требований законодательства при изменении вида разрешенного использования земельных участков определенных категорий – 98 (21%);</p> <p>- нарушения, допускаемые при постановке участков на кадастровый учет, приводящие к наложению участков на земли лесного</p>	<p>1</p> <p>2</p> <p>3</p>

		<p>фонда или водные объекты – 110 (23%);</p> <p>- несоблюдение запрета на приватизацию земельных участков, ограниченных в обороте – 46 (10%);</p> <p>- мошеннические действия, приводящие к незаконному приобретению прав на земельные участки (изготовление и предоставление подложных архивных, правоустанавливающих документов, свидетельств о праве собственности, землеустроительных дел и т.д.) – 157 (33%);</p> <p>- самовольное занятие земельных участков, в том числе незаконное возведение на них зданий, сооружений, ограждений – 175 (37%);</p> <p>- необоснованный отказ в предоставлении земельных участков – 24 (5%);</p> <p>- использование земельных участков, не соответствующее их назначению – 111 (24%);</p> <p>- нарушение установленных правил землепользования, в том числе природоохранных, ветеринарных и санитарных требований – 81 (17%);</p> <p>- иные нарушения – 8 (2%);</p> <p>- затрудняюсь ответить – 2 (0,4%)</p>	<p>4</p> <p>5</p> <p>6</p> <p>7</p> <p>8</p> <p>9</p> <p>10</p> <p>11</p>
8	Что является основными причинами и условиями указанных нарушений?	<p>- недостатки земельного, градостроительного или иного законодательства – 93 (20%);</p> <p>- недостатки в организации и непосредственном применении и реализации норм законодательства – 189 (40%);</p> <p>- халатность сотрудников (работников) органов</p>	<p>1</p> <p>2</p> <p>3</p>

		<p>власти, кадастровых и иных служб – 226 (48%);</p> <p>- коррупционное поведение указанных лиц – 178 (38%);</p> <p>- недостатки в организации и осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законодательства в данной сфере – 15 (3%);</p> <p>- иное – 10 (2%);</p> <p>- затрудняюсь ответить – 23 (5%)</p>	<p>4</p> <p>5</p> <p>6</p> <p>7</p>
9	Какие решения преимущественно принимают суды по исковым заявлениям прокуроров, защищающих права и интересы государственных органов, органов местного самоуправления, значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений?	<p>- полное удовлетворение исковых требований – 373 (79%);</p> <p>- частичное удовлетворение – 126 (27%);</p> <p>- отказ в удовлетворении – 18 (4%);</p> <p>- затрудняюсь ответить – 13 (3%)</p>	<p>1</p> <p>2</p> <p>3</p> <p>4</p>
10	В какой стадии судебного процесса преимущественно полностью завершается производство по исковым заявлениям прокурора в защиту прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления, значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений?	<p>- первая инстанция – 192 (41%);</p> <p>- апелляция – 232 (49%);</p> <p>- кассация – 49 (21%);</p> <p>- затрудняюсь ответить – 37 (8%)</p>	<p>1</p> <p>2</p> <p>3</p> <p>4</p>
11	Какие меры реагирования на нарушения закона, а равно прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления, значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений предпринимаются прокурорами вне судебного порядка защиты данных прав и интересов?	<p>- внесение представлений об устранении нарушений закона – 419 (89%);</p> <p>- опротестование противоречащих закону правовых актов – 197 (42%);</p> <p>- предостережение о недопустимости нарушения закона – 63 (13%);</p> <p>- возбуждение производства об административном правонарушении – 158 (33%);</p> <p>- иное – 16 (3%);</p> <p>- затрудняюсь ответить – 12 (2,5%)</p>	<p>1</p> <p>2</p> <p>3</p> <p>4</p> <p>5</p> <p>6</p>
12	Согласны ли Вы с предложением автора относительно целесообразности обеспечения более широкого и регулярного информирования общественности о полномочиях органов прокуратуры и результатах их деятельности по защите прав	<p>- да – 324 (69%);</p> <p>- нет – 71 (15%);</p> <p>- затрудняюсь ответить – 77 (16%)</p>	<p>1</p> <p>2</p> <p>3</p>

	и интересов государственных органов, органов местного самоуправления или значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений?		
13	Согласны ли Вы с предложением о дополнении раздела IV «Участие прокурора в рассмотрении дел судами» Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» новой статьей 35.1, регламентирующей особенности деятельности прокурора по защите в судебном порядке прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления или значительного круга лиц в различных видах судопроизводства?	- да – 279 (59%); - нет – 87 (18%); - затрудняюсь ответить – 106 (23%)	1 2 3
14	Согласны ли Вы с выводом о необходимости расширения полномочий органов прокуратуры и прокурора в области защиты в судебном порядке прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления или значительного круга лиц, в том числе в сфере земельных правоотношений?	- да – 319 (68%); - нет – 72 (15%); - затрудняюсь ответить – 81 (17%)	1 2 3
15	Имеются ли у Вас какие-либо предложения по совершенствованию деятельности органов прокуратуры и (или) законодательной регламентации данной деятельности в части защиты в судебном порядке прав и интересов государственных органов, органов местного самоуправления или значительного круга лиц в сфере земельных правоотношений?	- да – 38 (8%); - нет – 319 (68%); - затрудняюсь ответить – 115 (24%)	1 2 3
16	Согласны ли Вы с выводом автора о необходимости расширения положений, содержащихся в приказе Генпрокуратуры Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 (ред. от 11.01.2021) «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве», и разработки постановления Пленума ВС РФ на базе действующего постановления Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе», рассмотрев в нем актуальные вопросы в данной области?	- да – 365 (77%); - нет – 41 (9%); - затрудняюсь ответить – 66 (14%)	1 2 3
17	Поддерживаете ли Вы предложение автора о разработке и принятии отдельного приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященного надзору органов прокуратуры за соблюдением земельного законодательства, а также защите ими земельных прав и интересов государства,	- да – 412 (87%); - нет – 34 (7%); - затрудняюсь ответить – 26 (6%)	1 2 3

	субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и значительного круга лиц в суде?		
18	Согласны ли Вы с предложением автора о том, что в ст. 129 Конституции РФ целесообразно регламентировать отсутствующие в ней общие положения, которые бы определяли специфику органов прокуратуры, цель и основные направления их деятельности, а также решаемые при этом задачи?	- да – 425 (90%); - нет – 19 (4%); - затрудняюсь ответить – 28 (6%)	1 2 3
19	Согласны ли Вы с нашим выводом о недостаточности уровня фактически осуществляемых мониторинга и обобщения деятельности органов прокуратуры по защите в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений, в отличие, например, от аналогичной работы по вопросам противодействия коррупции?	- да – 289 (61%); - нет – 116 (25%); - затрудняюсь ответить – 67 (14%)	1 2 3
20	Поддерживаете ли Вы вывод автора о целесообразности развития деятельности прокурора, направленного на своевременное и полное информирование всех органов прокуратуры о практикообразующих судебных решениях в данной области, подтвержденных судами позиций прокуратуры по значимым вопросам такой практики?	- да – 317 (67%); - нет – 95 (20%); - затрудняюсь ответить – 60 (13%)	1 2 3
21	Поддерживаете ли Вы наше предложение о наделении Генеральной прокуратуры Российской Федерации правом законодательной инициативы, не связанным исключительно с вопросами ее деятельности?	- да – 369 (78%); - нет – 42 (9%); - затрудняюсь ответить – 61 (13%)	1 2 3
22	Согласны ли Вы с нашим выводом о распространенности нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений и причиняемом при этом существенном вреде, имеющем комплексный характер, а также о необходимости совершенствования мер, предпринимаемых прокуратурой в целях предупреждения таких нарушений?	- да – 409 (87%); - нет – 16 (3%); - затрудняюсь ответить – 47 (10%)	1 2 3
23	Поддерживаете ли Вы наше предложение о целесообразности уделения в методических рекомендациях, разрабатываемых Генпрокуратурой России, повышенного внимания вопросам взаимодействия прокуратуры с иными органами и учреждениями, функционирующими в рамках определенных видов правоотношений?	- да – 400 (85%); - нет – 22 (5%); - затрудняюсь ответить – 50 (10%)	1 2 3

24	Согласны ли Вы с нашим выводом о необходимости разъяснений Пленума ВС РФ относительно разрешения в мотивировочной части судебных решений вопроса об указании на распределение судебных расходов по оплате проведенных по делу экспертиз?	- да – 327 (69%); - нет – 76 (16%); - затрудняюсь ответить – 69 (15%)	1 2 3
25	Согласны ли Вы с нашим предложением о том, чтобы в п. 4 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре российской Федерации» слова «когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение» заменить словами «когда нарушены права, свободы, законные интересы значительного числа граждан или интересы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а равно когда нарушение приобрело особое общественное значение»?	- да – 339 (72%); - нет – 81 (17%); - затрудняюсь ответить – 52 (11%)	1 2 3
26	Поддерживаете ли Вы наше предложение о законодательном расширении полномочий прокурора в арбитражном судопроизводстве посредством дополнения ч. 1 ст. 52 АПК РФ указанием на право прокуроров обращаться в арбитражные суды для защиты публичных интересов в сфере земельных и иных правоотношений, связанных с осуществлением предпринимательской или другой экономической деятельности?	- да – 377 (80%); - нет – 19 (4%); - затрудняюсь ответить – 76 (16%)	1 2 3

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в части, касающейся защиты прокурором в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений**

Статья 1. В пункте 4 статьи 27 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 47, ст. 4472; 2015, № 10, ст. 2027) слова «когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение» заменить словами «когда нарушены права, свободы, законные интересы значительного числа граждан или интересы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а равно когда нарушение приобрело особое общественное значение».

Статья 2. Часть 1 статьи 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 30, ст. 3012; 2014, № 26 (часть I), ст. 3392; 2021, № 27 (часть I), ст. 5110)) дополнить абзацем девятым следующего содержания: «с иском для защиты публичных интересов в сфере земельного и природоохранного законодательства, связанных с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности».

Президент
Российской Федерации

В.В. Путин

**Пояснительная записка
к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный
закон "О прокуратуре Российской Федерации" и Арбитражный
процессуальный кодекс Российской Федерации в части, касающейся
защиты прокурором в судебном порядке публичных интересов в сфере
земельных правоотношений»**

Проект федерального закона направлен на совершенствование правовых основ деятельности прокурора по защите в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

В проекте предлагается согласовать содержание пункта 4 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» с положениями части 1 статьи 45 и части 3 статьи 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующими участие прокурора в суде и содержание его искового заявления в защиту публичных интересов. Для этого законопроектом в часть 4 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» вносятся изменения, согласно которым прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших, в частности, когда нарушены права, свободы, законные интересы значительного числа граждан или интересы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а равно, когда нарушение приобрело особое общественное значение.

Законопроектом также предлагается дополнить часть 1 статьи 52 Арбитражного процессуального кодекса, предусматривающую исчерпывающий перечень заявлений и исков, с которыми прокурор вправе обратиться в арбитражный суд, еще одним видом исков, имеющим направленность на защиту публичных интересов в сфере земельного и природоохранного законодательства, связанных с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности.

Законодательная инициатива обусловлена необходимостью обеспечения надлежащей охраны земель как одного из важнейших компонентов окружающей среды и объектов собственности и основана на положениях Конституции Российской Федерации, согласно которым владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (статья 36).

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации к стратегическим целям обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования отнесены обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека, сохранение и восстановление природной среды, сбалансированное природопользование, смягчение негативных последствий изменения климата (пункт 82). Для достижения указанных целей предусмотрен комплекс задач, в

том числе предотвращение деградации земель и снижения плодородия почв, рекультивация нарушенных земель, ликвидация накопленного вреда окружающей среде, экологическая реабилитация территорий, а также повышение эффективности государственного экологического надзора (пункт 83). Негативные факторы, угрожающие окружающей среде, усиливаются вследствие недостаточной эффективности государственного надзора за соблюдением экологических нормативов хозяйствующими субъектами.

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации до 2025 года обращается существенное внимание на ухудшение состояния земель практически во всех регионах нашего государства вследствие различных нарушений экологического и иного законодательства (пункт 9). При этом площадь земель, которые утратили хозяйственную ценность либо негативно воздействуют на окружающую среду, превышает 1 млн га.

Наряду с существующей потребностью обеспечения экологической безопасности со всей очевидностью проявляется необходимость по всесторонней защите имущественных, экономических и иных общественных отношений, связанных с проблемными вопросами владения, пользования и распоряжения землей гражданами и юридическими лицами. Нередко при осуществлении указанных общественных отношений нарушаются не только частные, но и публичные интересы – государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и неопределенного круга лиц.

Среди возможных способов по защите и восстановлению нарушенных прав в сфере земельных правоотношений, как показывает практика, наиболее эффективной представляется многофакторная деятельность прокурора, связанная с его обращением и отстаиванием позиции в судах.

С учетом российской государственной политики и стремительного развития в ее контексте земельных правоотношений, возникающих при этом проблемных вопросов в их правовом регулировании, в том числе эффективности защиты прокурорами в судах публичных интересов в этой сфере, возникает потребность в дальнейшем совершенствовании правовых основ соответствующей деятельности прокурора, на что и направлен настоящий законопроект.

В целом предлагаемые законодательные изменения будут способствовать повышению эффективности деятельности прокурора по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

ПЕРЕЧЕНЬ

законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон ”О прокуратуре Российской Федерации” и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в части, касающейся защиты прокурором в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений»

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации” и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в части, касающейся защиты прокурором в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации.

Проект

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРИКАЗ
от " _ " _____ г. № ____
ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА
ИСПОЛНЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЗАЩИТЫ
ПРОКУРОРОМ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ
ПРАВООТНОШЕНИЙ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ

В целях совершенствования организации прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства и защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке, руководствуясь пунктом 1 статьи 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказываю:

1. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам, прокурорам городов и районов, другим приравненным к ним прокурорам, прокурору комплекса «Байконур» надзор за исполнением земельного и взаимосвязанного с ним законодательства, в том числе в экологической сфере, а также защиту в суде публичных интересов считать одним из основных направлений деятельности органов прокуратуры и осуществлять их комплексно, гласно, с максимальным использованием возможностей институтов гражданского общества.

Важнейшей задачей надзорной деятельности считать обеспечение надлежащей охраны земель как одного из важнейших компонентов окружающей среды и объектов собственности, основанное на положениях статьи 36 Конституции Российской Федерации, согласно которым владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Прокурорам также необходимо способствовать реализации установленного статьей 42 Конституции Российской Федерации права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

При осуществлении надзора за исполнением земельного законодательства и защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке следует исходить из специального принципа деятельности прокурора, состоящего в приоритетном значении охраны земли как важнейшего, самостоятельного объекта, неразрывно связанного с иными природными компонентами и общественными отношениями в области обеспечения экологической безопасности в государстве.

Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке обеспечивает охрану общественных отношений, связанных с соблюдением земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими, а также виды нарушений такого порядка, затрагивающие публичный интерес и влекущие юридическую ответственность, на которые в пределах своих функций и компетенции воздействуют органы прокуратуры посредством обращения в суд и участия в различных видах судопроизводства в целях охраны земли как природного ресурса и недвижимого имущества, восстановления нарушенных прав и интересов публично-правовых образований и (или) неопределенного круга граждан, а также возмещения причиненного им вреда.

2. Главному управлению по надзору за исполнением федерального законодательства во взаимодействии с иными заинтересованными подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в том числе Главной военной прокуратурой:

2.1. Осуществлять надзор за исполнением земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими федеральными органами исполнительной власти.

2.2. Систематически анализировать состояние законности в указанной сфере, изучать прокурорскую и правоприменительную практику по данному вопросу, определять актуальные проблемы, вносить предложения по их разрешению.

2.3. Оказывать практическую и методическую помощь нижестоящим прокурорам в организации прокурорского надзора в сфере исполнения земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими, осуществлять руководство их деятельностью и контроль за ней.

2.4. Оказывать практическую и методическую помощь нижестоящим прокурорам в организации защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке, осуществлять руководство их деятельностью и контроль за ней.

3. Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам, прокурорам городов и районов, другим приравненным к ним прокурорам, прокурору комплекса «Байконур» в соответствии с компетенцией:

3.1. С учетом складывающейся обстановки обеспечить эффективный надзор за исполнением законов в сфере исполнения земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими.

3.2. Организовать системный сбор и анализ сведений, характеризующих состояние законности в указанной сфере, в том числе выявление и обобщение фактов нарушений прав и интересов государства, субъектов Российской

Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц, отдельных граждан и организаций.

В качестве источника информации активно использовать информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет», данные федеральных государственных информационных систем.

В целях оперативного выявления участков загрязнения земель, незаконных мест складирования отходов, несанкционированных мест добычи природных ресурсов, негативных изменений земель различного назначения при наличии возможности использовать сведения, полученные органами и организациями с помощью беспилотных летательных аппаратов, аэрофотосъемки и космического мониторинга.

Незамедлительно организовывать проверки информации о нарушении законов, требующей вмешательства прокурора. При выявлении данных, свидетельствующих об устойчивых негативных тенденциях в этой сфере, включать в план работы прокуратуры соответствующие надзорные мероприятия.

Принимать личное участие для обеспечения оперативности, объективности и достоверности проверочных мероприятий, организованных по фактам аварий и иных чрезвычайных происшествий, повлекших масштабное негативное воздействие на земли, а также по сведениям о многочисленных и (или) грубых нарушениях законов, вызвавших широкий общественный резонанс.

3.3. О наиболее острых проблемах в области охраны земель и осуществления прокурорами защиты в судах публичных интересов в сфере земельных правоотношений информировать органы государственной власти и органы местного самоуправления соответствующего уровня. Информацию о состоянии законности, результаты работы прокуроров на данном направлении регулярно доводить до сведения населения.

3.4. Координировать деятельность правоохранительных органов по противодействию преступности и правонарушениям в сфере земельных правоотношений, предотвращению и пресечению нелегального использования земель и их незаконного оборота.

3.5. Для решения наиболее актуальных проблем в сфере обеспечения соблюдения земельного и взаимосвязанного с ним природоохранного и иного законодательства, а также проблем деятельности прокурора по судебной защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений создавать постоянно действующие межведомственные рабочие группы с участием правоохранительных органов, органов государственной власти, органов местного самоуправления, научных организаций, общественности.

3.6. Обеспечить тесное взаимодействие с общественными и иными некоммерческими объединениями, уделяя внимание защите права на осуществление общественного экологического контроля.

3.7. Последовательно и настойчиво добиваться реального устранения нарушений земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими. Учитывая, что устранение нарушений требует длительного времени и выделения значительных средств,

держат под контролем акты прокурорского реагирования до полного исполнения требований прокурора.

Организовать системный надзор за исполнением судебных решений по всем категориям предъявляемых прокурорами заявлений, направленных на обеспечение надлежащего исполнения земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими.

3.8. Для выяснения вопросов, требующих специальных познаний (отбор проб, проведение лабораторных исследований, исчисление размера вреда и т.п.), привлекать специалистов органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов контроля и подведомственных им учреждений, а также иных организаций для участия в совместных проверках.

3.9. Проверять полноту и своевременность выполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, коммерческими и некоммерческими организациями предоставленных полномочий, возложенных на них функций и обязанностей в области рационального использования земель и охраны при этом окружающей среды.

Особое внимание уделять выполнению обязанностей по предъявлению исков о возмещении вреда землям и иным компонентам окружающей среды, взысканию платы за пользование землями.

Мерами прокурорского реагирования, в том числе в судебном порядке, добиваться устранения нарушений земельного и взаимосвязанного законодательства, пресечения нелегального использования земель, возмещения ущерба, причиненного землям и иным компонентам окружающей среды.

3.10. Обеспечить надзор за законностью нормативных правовых актов, принимаемых в сфере земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими.

Реализовывать полномочия по участию в подготовке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления нормативных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения.

3.11. Проверять целевое использование органами государственной власти, органами местного самоуправления бюджетных средств, выделяемых на мероприятия по охране земель, в том числе при исполнении государственных и муниципальных программ, контрактов и субвенций на реализацию переданных государственных полномочий.

3.12. Уделять особое внимание выявлению коррупционных проявлений в сфере земельных правоотношений, в частности, фактов злоупотреблений полномочиями должностными лицами и лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческих и иных организациях.

3.13. При выявлении в ходе проверки признаков преступлений в сфере земельных правоотношений незамедлительно выносить на основании пункта 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации постановления о направлении соответствующих материалов в следственные

органы или органы дознания. Контролировать своевременность, полноту и объективность их разрешения.

Обеспечить исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, их своевременное и качественное разрешение, принятие законных и обоснованных решений по материалам доследственных проверок.

3.14. Принимать меры, направленные на актуализацию информации обо всех объектах (предприятиях), оказывающих негативное воздействие на земли и иные компоненты окружающей среды. Особое внимание уделять реализации этими предприятиями мероприятий по снижению степени отрицательного влияния на земли и иные компоненты окружающей среды, в том числе посредством внедрения наилучших доступных технологий, создания систем автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ.

При осуществлении надзора в отношении хозяйствующих субъектов – пользователей земель исходить из принципа недопустимости подмены функций органов контроля (надзора), а также создания препятствий правомерной предпринимательской деятельности участников экономических отношений.

3.15. В ходе проверок исполнения земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими, сосредоточить усилия на вопросах противодействия нарушениям публичных интересов в сфере земельных правоотношений, в обязательном порядке давать оценку соблюдению уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления требований законов при управлении и распоряжении землями, в том числе землями лесного фонда (иными категориями земель, занятых лесными насаждениями), реализации функций по государственному контролю, в том числе в рамках инвестиционных проектов в сфере земельных правоотношений.

3.16. Обеспечить системный и эффективный надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях. Признать незаконным бездействие органов государственной власти и местного самоуправления по постановке границ данных территорий на кадастровый учет и обозначению их на местности.

Проводить тщательные проверки законности и обоснованности принятия решений о ликвидации, сокращении территории природно-заповедного фонда или ослаблении его режима.

В ходе прокурорских проверок в обязательном порядке оценивать законность предоставления земельных участков и согласования хозяйственной деятельности на особо охраняемых природных территориях и в их охранных зонах, регистрации имущественных прав граждан и юридических лиц.

3.17. Побуждать хозяйствующие субъекты к своевременной консервации, ликвидации горных выработок и скважин, рекультивации нарушенных земель, выполнению мероприятий по предотвращению деградации земель и восстановлению плодородного слоя почвы.

3.18. Добиваться от органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственного надзора принятия мер по обеспечению экологически безопасного обращения с отходами, предотвращению их вредного воздействия на земли, здоровье человека и окружающую среду.

Регулярно проверять исполнение природоохранного законодательства при строительстве и эксплуатации объектов размещения, обработки, сортировки, переработки, обезвреживания и утилизации отходов. Добиваться прекращения функционирования несанкционированных объектов размещения отходов производства и потребления, рекультивации загрязненных земель, ликвидации объектов накопленного вреда.

3.19. Военным прокурорам, кроме того, проверять полноту соблюдения органами военного управления требований экологической безопасности в ходе войсковых учений и полевых выходов. Особое внимание уделять вопросам защиты от повреждений плодородного слоя почвы при обустройстве временных дорог, загрязнения земель нефтепродуктами. Принципиально реагировать на нарушения в данной области.

3.20. Копии документов прокурорского реагирования по наиболее актуальным вопросам, в том числе по результатам проверок сообщений о многочисленных и (или) грубых нарушениях закона, вызвавших общественный резонанс и критические выступления в средствах массовой информации, направлять в Генеральную прокуратуру Российской Федерации (военным прокурорам – через Главную военную прокуратуру) и информировать ее о возникающих проблемах, имеющих общегосударственное значение и требующих разрешения на федеральном уровне.

4. Обратить внимание прокуроров на то, что типичными нарушениями публичных интересов в сфере земельных правоотношений являются: 1) нарушение установленного законодательством порядка предоставления земельного участка или его выбытия из собственности (владения) государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, учреждений земельных участков; 2) несоблюдение требований законодательства при предоставлении в собственность земельных участков, занятых строениями или сооружениями, принадлежащими физическим или юридическим лицам; 3) нарушения требований законодательства при изменении вида разрешенного использования земельных участков определенных категорий; 4) нарушения требований законодательства при постановке земельных участков на кадастровый учет, приводящие к наложению участков на земли лесного фонда или водные объекты; 5) несоблюдение запрета на приватизацию земельных участков, ограниченных в обороте; 6) противоправные действия, приводящие к незаконному приобретению прав на земельные участки (изготовление и предоставление подложных архивных справок, правоустанавливающих документов, свидетельств о праве собственности, землеустроительных дел, подложных выписок из похозяйственных книг администраций о правах на земельные участки, судебных решений); 7) самовольное занятие физическими или юридическими лицами земельных участков, в том числе незаконное возведение на них зданий, сооружений, ограждений; 8) необоснованный отказ физическим или юридическим лицами в предоставлении земельных участков;

9) использование физическими или юридическими лицами земельных участков, не соответствующее их целевому назначению; 10) нарушение физическими или юридическими лицами установленных законодательством правил землепользования, в том числе природоохранных и санитарных требований.

Эффективность методики выявления таких нарушений органами прокуратуры предопределяется комплексным, постоянным характером данной деятельности, ее осуществлением прокурорами, имеющими соответствующую специализацию, на основе научно обоснованных методических рекомендаций, разрабатываемых Генеральной прокуратурой Российской Федерации, а также при активном взаимодействии с другими органами власти, учреждениями и иными организациями, отдельными гражданами и их объединениями.

5. В целях повышения эффективности деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений необходимо обеспечить решение следующих задач:

- незамедлительное реагирование на выявленные в процессе надзора факты нарушений земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими, принятие мер к устранению допущенных нарушений и причиненных при этом последствий, включая обращение в суд с административными или гражданскими исковыми требованиями;

- формирование единой позиции прокуратуры по определенным вопросам применения земельного и связанного с ним законодательства для последующего согласованного отстаивания этой позиции во всех судах;

- отстаивание позиции прокуратуры в рамках соответствующих видов судопроизводства, предоставление суду исчерпывающих доказательств и иных материалов, обосновывающих эту позицию;

- мониторинг и обобщение прокурорской и судебной практики в части защиты прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в области исполнения земельного и связанного с ним законодательства;

- своевременное и полное информирование всех органов прокуратуры о «практикообразующих» судебных решениях в данной области, подтвержденных судами позициях прокуратуры по значимым вопросам такой практики;

- обеспечение информирования государственных органов, органов местного самоуправления и общественности о полномочиях органов прокуратуры в сфере соблюдения земельного законодательства, и принятых мерах прокурорского реагирования по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений, в том числе посредством использования широких возможностей информационно-коммуникационных технологий;

- повышение квалификации прокуроров, участвующих в судебных процессах по вопросам защиты прав и интересов государства, субъектов

Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений.

6. Приказ опубликовать в журнале «Законность» и разместить на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

7. Контроль за исполнением приказа возложить на заместителей Генерального прокурора Российской Федерации согласно распределению обязанностей.

Приказ направить заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений, управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, советникам Генерального прокурора Российской Федерации, старшим помощникам Генерального прокурора Российской Федерации по особым поручениям, помощникам заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по особым поручениям, ректору Университета прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам, прокурору комплекса «Байконур», которым довести его содержание до сведения подчиненных работников.

Генеральный прокурор
Российской Федерации
действительный государственный
советник юстиции
И.В. КРАСНОВ