

О.В. Калугина

## ПРЕДМЕТ И ПРЕДЕЛЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На страницах журнала (Административное и муниципальное право. 2012. №4<sup>1</sup>) при рассмотрении вопросов состояния и предмета прокурорского надзора за соответствием законам правовых актов органов местного самоуправления в области использования и охраны земель<sup>2</sup> мы уже отмечали актуальность осуществления прокурорского надзора за исполнением «законов о земле»<sup>3</sup>. В рамках настоящей статьи исследуем оставшиеся элементы предмета данного направления надзора, определим его пределы, сформулируем предмет прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации.

Определение предмета прокурорского надзора, в том числе и за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации, является основополагающим для установления «компетенции прокурора, смысла, характера его деятельности и отграничения последней от функций иных государственных органов (прежде всего контролирующих)»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Калугина О.В. Прокурорский надзор за законностью муниципальных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 4. – С. 13.

<sup>2</sup> Общие критерии законности правовых актов органов местного самоуправления, а также их характер (нормативный или же индивидуально-правовой) в полной мере применяется и к правовым актам иных поднадзорных прокурору органов, должностных лиц в рассматриваемой сфере отношений. В этой связи в рамках настоящей статьи самостоятельно рассматриваться не будут.

<sup>3</sup> См.: Приказ Генпрокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3.

<sup>4</sup> Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о лицензировании предпринимательской деятельности. – Кемерово, 2005. – С. 84.

В теории прокурорского надзора до сих пор отсутствует единый подход к пониманию «предмета прокурорского надзора». Так, под предметом прокурорского надзора понимают «сферу общественных отношений, на регулирование которой направлена деятельность прокурора, а именно на регулирование общественных отношений, связанных с исполнением требований закона»<sup>5</sup>; «законность действий и актов определенных в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» органов, должностных лиц, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций ...»<sup>6</sup>; «исполнение закона строго определенной действующим законодательством совокупностью органов, организаций, должностных лиц, под которым понимают как собственно исполнение законов, т.е. активную деятельность по осуществлению содержащихся в них предписаний, так и соблюдение законов, т.е. следование установленным законом запретам, воздержание от действий, которые законом признаются недопустимыми»<sup>7</sup> и др.

Согласно п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>8</sup> предметом надзора за исполнением законов является соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на

<sup>5</sup> См.: Прокурорский надзор: Учебник / Ю.Е. Винокуров [и др.]; под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Высшее образование, 2006. – С. 12.

<sup>6</sup> См.: Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2009. – С. 35.

<sup>7</sup> См.: Прокурорский надзор: Учебник для вузов / А.Я. Сухарев [и др.]; под ред. А.Я. Сухарева. – М.: Норма, 2005. – С. 203.

<sup>8</sup> О прокуратуре РФ: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472 (с последующими изменениями).

территории РФ, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, ... а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых этими органами и должностными лицами.

Таким образом, для четкого установления предмета прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации необходимо: 1) определить его состав, т.е. круг нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения, за исполнением которых осуществляется прокурорский надзор; 2) установить круг лиц, за действиями (бездействием) которых по исполнению земельного законодательства, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов в сфере регулирования земельных отношений, осуществляется прокурорский надзор в Российской Федерации.

То есть рассмотрим основные критерии определения «пределов надзорной деятельности прокурора»<sup>9</sup> применительно к исследуемой теме, посредством которых сформулируем предмет прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации.

В ст. 2, 4 ЗК РФ<sup>10</sup>, ст. 6 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земель-

ного кодекса Российской Федерации»<sup>11</sup> закреплён круг нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения, который довольно-таки обширен: от международных договоров РФ до нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Какие же конкретно из них подлежат включению в состав земельного законодательства, за исполнением которого прокурор должен осуществлять надзор?

Если применять буквальное толкование<sup>12</sup> п. 1 ст. 2 ЗК РФ<sup>13</sup>, в соответствии с которым в состав земельного законодательства включаются только Земельный кодекс РФ, федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы субъектов РФ, и п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>14</sup>, то можно сделать вывод о том, что прокурор осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и за исполнением только федеральных законов и законов субъектов РФ, регулирующих земельные отношения, т.к. согласно пп. к) п. 1 ст. 72 Конституции РФ<sup>15</sup> земельное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Но данный подход не совсем верный, т.к. он не учитывает всей специфики нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения: многие вопросы использования и охраны земли, детально неурегулированные законом, отнесены им к регламентации указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, содержащими нормы земельного права, т.е. «выполняющие роль квазизакона»<sup>16</sup>; посредством принятия данных подзаконных актов реализуются, т.е. претворяются в жизнь, положения законов. Например, иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень<sup>17</sup> которых устанавливается

<sup>9</sup> Пределы надзорной деятельности прокуроров, т.е. представлений о должном, возможном и запрещенном, определяются следующими основными критериями: а) характером нормативных правовых актов, надзор за исполнением которых возложен на прокуроров; б) кругом объектов надзора за исполнением законов; в) объемом полномочий, используемых для выявления нарушений законов, их причин и способствующих им условий, устранения и предупреждения таких нарушений. В Законе о прокуратуре содержатся и такие «ограничители» надзора, как запрещение подменять иные государственные органы, требование проведения проверок на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором. См.: Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: Изд-во Юрайт, 2012. – С. 175-176.

<sup>10</sup> Земельный кодекс РФ: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

<sup>11</sup> СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4148.

<sup>12</sup> Буквальное (адекватное) толкование правовой нормы означает полное соответствие словесного выражения нормы права с ее действительным смыслом. См.: Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / В.М. Корельский [и др.]; под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1998. – С. 368.

<sup>13</sup> СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

<sup>14</sup> СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472 (с последующими изменениями).

<sup>15</sup> Конституция РФ: принята всенар. голосованием 12.12.1993. – Ростов н/Д: «Феникс», 2005. – С. 22.

<sup>16</sup> Казарина А. Предмет общего надзора // Законность. – 2004. – №11. – С. 8.

<sup>17</sup> См.: Указ Президента РФ от 09.01.2011 № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых ино-

Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных установленных особо территориях РФ в соответствии с федеральными законами<sup>18</sup>. Кроме того, возможность регулирования земельных отношений указами Президента РФ также предусмотрена п. 2 ст. 1 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>19</sup>, ст. 1 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»<sup>20</sup> и др.

Немаловажная роль в регулировании земельных отношений отведена законодателем постановлениям Правительства РФ, которые принимаются им в пределах полномочий, определенных Земельным кодексом РФ, федеральными законами, а также указами Президента РФ, регулируемыми земельные отношения (п. 2 ст. 2 ЗК РФ)<sup>21</sup>. Значение правового регулирования земельных отношений высшим исполнительным органом государственной власти РФ велико. Так, во исполнение федеральных законов, указов Президента РФ, им после 30 октября 2001 г. (с момента введения в действия Земельного кодекса РФ) были утверждены такие основополагающие при использовании и охране земель документы, как Положение об осуществлении государственного мониторинга земель<sup>22</sup>, Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков<sup>23</sup>; Положение

странные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» // СЗ РФ. – 2011. – № 2. – Ст. 268.

<sup>18</sup> См.: п. 3 ст. 15 ЗК РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

<sup>19</sup> Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3018 (с последующими изменениями).

<sup>20</sup> О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую: Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ // СЗ РФ. – 2004. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5276 (с последующими изменениями).

<sup>21</sup> СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

<sup>22</sup> Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель: Постановление Правительства РФ от 28.11.2002. № 846 // СЗ РФ. – 2002. – № 49. – Ст. 4882.

<sup>23</sup> Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков: Постановление Правительства РФ от 11.11.2002 № 808 // СЗ РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4587 (с последующими изменениями).

о проведении территориального землеустройства<sup>24</sup>, О государственном земельном контроле<sup>25</sup> и др.

Согласно ст. 2 ЗК РФ федеральные органы исполнительной власти не относятся к субъектам, имеющим право принимать правовые акты, содержащие нормы земельного права. Но, согласно других статей указанного кодифицированного акта, например, ст.ст. 7, 36, 38, 54, 67, а также положений иных федеральных законов, уполномоченным Правительством РФ федеральными органами исполнительной власти предоставлены полномочия по принятию нормативных правовых актов, регулирующие определенные сферы земельных отношений<sup>26</sup>. В этой связи ст. 2 ЗК РФ необходимо привести в соответствие с другими нормами закона и включить данные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в круг источников земельного права. Необходимо отметить, что нормы смежных отраслей права, а именно Лесной и Водный кодексы, регламентирующие состав лесного и водного законодательства (ст. 2), предусматривают одним из своих источников, регулирующих лесные и

<sup>24</sup> Об утверждении Положения о проведении территориального землеустройства: Постановление Правительства РФ от 07.06.2002 № 396 // СЗ РФ. – 2002. – № 23. – Ст. 2193 (утратил силу).

<sup>25</sup> О государственном земельном контроле: Постановление Правительства РФ от 15.11.2006. № 689 // СЗ РФ. – 2006. – № 47. – Ст. 4919 (с последующими изменениями).

<sup>26</sup> Например, утверждение классификатора видов разрешенного использования земельных участков (не утвержден); установление порядка определения цены земельного участка, находящегося в федеральной собственности, по которой осуществляется его продажа собственнику расположенного на этом земельном участке здания, строения, сооружения (не установлен); Перечня документов, необходимых для приобретения прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности и на котором расположены здания, строения, сооружения; установление порядка ведения государственного кадастра недвижимости (ст. 4 ФЗ от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»); установление Формы и порядка ведения похозяйственных книг (ст. 8 ФЗ от 07.07.2003 № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве») и т.д. Кроме того, вопросы определения порядка организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков; установления Формы предупреждения о допущенном земельном правонарушении; порядка осуществления государственного мониторинга земель хоть и отнесены законодателем к полномочиям специально уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, до сих пор регулируются постановлениями Правительства РФ, что вызывает сомнения относительно легитимности их применения.

водные отношения, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, для регулирования земельных отношений применяются изданные до введения в действие Земельного кодекса РФ нормативные правовые акты Президента РФ и нормативные правовые акты Правительства РФ в части, не противоречащей Земельному кодексу РФ<sup>27</sup>. Необходимо отметить, что в период с 1991 г., когда произошло изменение политического режима в России, начался переход от административно-командной системы экономики к рыночной путем проведения радикальной экономической реформы, в том числе и земельной, постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 01.11.1991 № «О правовом обеспечении экономической реформы»<sup>28</sup> Президенту России в целях оперативного правового регулирования данных реформ было делегировано право издавать свои указы по вопросам, регулирование которых по Конституции (Основной закон) РФ — России<sup>29</sup> 1978 г. должно было осуществляться или законами федеральных органов государственной власти России, или законами субъектов РФ, т.е. они должны были «восполнить пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения»<sup>30</sup>.

Важнейшие из указов Президента РФ, регулирующих земельные отношения в период с 1991 года до момента принятия Земельного кодекса РФ 2001 г.: «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»<sup>31</sup>, «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»<sup>32</sup>,

<sup>27</sup> См.: ст. 6 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4148.

<sup>28</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 44. — Ст. 1456.

<sup>29</sup> Конституция (Основной закон) РФ — России: принята ВС РСФСР 12.04.1978 // Ведомости ВС РСФСР. — 1978. — № 15. — Ст. 407 (утратила силу).

<sup>30</sup> По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации», утвержденного названным Указом: постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П // СЗ РФ. — 1996. — № 19. — Ст. 2320.

<sup>31</sup> О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР: Указ Президента РФ от 27.12.1991 № 323 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1992. — № 1. — Ст. 53 (утратил силу).

<sup>32</sup> О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России: Указ Президента РФ от

«О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан»<sup>33</sup>, «О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности»<sup>34</sup>, «О реализации конституционных прав граждан на землю»<sup>35</sup> и др.

Но на сегодняшний день продолжают действовать несколько указов Президента РФ<sup>36</sup> и более пятидесяти постановлений Правительства РФ<sup>37</sup>, изданные до введения в действие основного кодифицированного закона о земле РФ и регулирующие земельные отношения в части, не противоречащей Земельному кодексу РФ 2001 г., которые также нуждаются в надзоре за их исполнением со стороны прокуратуры.

На основании и во исполнение Земельного кодекса РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов субъектов РФ органы исполнительной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права. Так, нормами действующего федерального законодательства на органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления воз-

27.10.1993 № 1767 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1993. — № 44. — Ст. 4191 (утратил силу).

<sup>33</sup> О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан: Указ Президента РФ от 02.03.1992 № 213 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. — 1992. — № 11. — Ст. 561 (утратил силу).

<sup>34</sup> О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности: Указ Президента РФ от 14.02.1996 № 198 // СЗ РФ. — 1996. — № 8. — Ст. 740 (утратил силу).

<sup>35</sup> О реализации конституционных прав граждан на землю: Указ Президента РФ от 07.03.1996 № 337 // СЗ РФ. — 1996. — № 11. — Ст. 1026 (утратил силу).

<sup>36</sup> Например: Указ Президента РФ от 5.05.1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 19. Ст. 1044; Указ Президента РФ от 30.11.1992 г. № 1487 «Об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2001. — № 49. — Ст. 4611.

<sup>37</sup> Например: Постановление Правительства РФ от 23.02.1994 № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1994. — № 10. — Ст. 779; Постановление Правительства РФ от 14.03.1995 № 249 «О порядке формирования целевого земельного фонда для расселения беженцев и вынужденных переселенцев и режиме его использования» // СЗ РФ. — 1995. — № 12. — Ст. 1060 и др.

ложены полномочия по нормативному регулированию земельных отношений путем определения порядка использования отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения, а также установления зон с особыми условиями использования земель данной категории, в отношении указанных земель, находящихся в собственности субъектов РФ, муниципальной собственности (п. 5 ст. 87 ЗК РФ), порядка определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за использование земельных участков, находящихся в собственности субъекта РФ, муниципальной собственности (абз. 1 п. 3 ст. 65 ЗК РФ); предоставлено право устанавливать перечень случаев предоставления земельных участков для строительства исключительно на торгах (п. 1.1, п. 1.2 ст. 30 ЗК РФ) и т. д. Таким образом, нормативные акты органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, содержащие нормы земельного права (правила поведения, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, исполнение которых подкреплено принудительной силой государства), принятые ими по вопросам, относящимся исключительно к их компетенции, не могут быть исключены из сферы предмета прокурорского надзора, и в соответствии с п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор должен осуществлять надзор, как за законностью таких актов, так и за их исполнением.

Кроме того, следует согласиться с утверждением некоторых ученых в области прокурорского надзора<sup>38</sup> о том, что в предмет прокурорского надзора за исполнением законов необходимо включать и Уставы муниципальных образований. Данная ситуация актуальна при осуществлении надзора прокурором за исполнением земельного законодательства, поскольку многочисленные нормы последнего относят полномочия по владению, пользованию и распоряжению землей к органам местного самоуправления, структура которых в каждом муниципальном образовании, их полномочия, в том числе в области земельных отношений, устанавливается исключительно Уставом<sup>39</sup>. Кроме того, данная точка зрения находит свое правовое выражение в ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой органы прокуратуры РФ осуществляют надзор

за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов<sup>40</sup>.

В круг нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения в Российской Федерации, надзор за исполнением которых осуществляет прокуратура, входят и международные договоры РФ<sup>41</sup>, являющиеся в соответствии со ст. 15 Конституции РФ<sup>42</sup> составной частью ее правовой системы. Согласно ст. 4 ЗК РФ<sup>43</sup>, если международным договором РФ, ратифицированным в установленном порядке, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены Земельным кодексом РФ, применяются правила международного договора.

Осуществление прокурором надзора за соблюдением Конституции РФ, в том числе в сфере земельных отношений, производится также посредством надзора за исполнением решений Конституционного Суда РФ<sup>44</sup>. Актуальность данной деятельности прокурора

<sup>40</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>41</sup> Учитывая положения ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», источниками земельного права РФ и, следовательно, подлежащими применению при регулировании земельных отношений, надзор за исполнением которых должен осуществлять прокурор, могут быть любые международные договоры РФ (межгосударственные, межправительственные договоры, договоры межведомственного характера), регулирующие земельные правоотношения, по которым выражено согласие на их обязательность для Российской Федерации в форме, установленной законом (путем подписания договора; обмена документами, его образующими; ратификации договора; утверждения договора; принятия договора; присоединения к договору; любым иным способом, о котором условились договаривающиеся стороны), вступившими в силу для Российской Федерации и опубликованные в официальных источниках. Положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров РФ принимаются соответствующие правовые акты.

<sup>42</sup> Конституция РФ: принята всенар. голосованием 12.12.1993. – Ростов н/Д: «Феникс», 2005. – С. 8.

<sup>43</sup> СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>44</sup> «Решения Конституционного Суда подпадают под определение нормативного правового акта. Не случайно в ч. 3 ст. 2 проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», принятого в первом чте-

<sup>38</sup> См.: Прокурорский надзор: Учебник / Ю.Е. Винокуров [и др.]. – С. 121.

<sup>39</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

проявляется в сфере земельного регионального нормотворчества, как «стадии надзора за соответствием Конституции Российской Федерации и федеральным законам актов регионального нормотворчества»<sup>45</sup>, в связи с тем, что земельное законодательство, как отмечалось ранее, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, в силу которого последние, наряду с Российской Федерацией, могут принимать «свои» законы, регулирующие земельные отношения, которые довольно-таки часто противоречат Конституции РФ, тем самым нарушают права и свободы человека и гражданина<sup>46</sup>.

Таким образом, для определения состава земельного законодательства, за исполнением которого прокурор осуществляет надзор, необходимо применять распространительный способ толкования норм права<sup>47</sup> и термин «закон», предусмотренный в ст.ст. 1, 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», рассматривать в широком смысле, как синоним понятия «законодательство». Данная возможность трактовки понятия «закон» высказывается и учеными-правоведами в сфере теории государства и права<sup>48</sup>, и учеными в области прокурорского надзора<sup>49</sup>.

---

нии Государственной Думой, содержится указание на наличие в Российской Федерации таких нормативных правовых актов, как нормативные постановления Конституционного Суда / Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / А.Х. Казарина. – М., 2009. – С. 217.

<sup>45</sup> Чуманов Е. Основания конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов РФ // Законность. – 2004. – №7. – С. 24-26.

<sup>46</sup> См.: например, Определение Конституционного Суда РФ от 03.02.2000 № 41-О «По жалобе гражданки Медиковой Нины Петровны на нарушение ее конституционных прав положением части первой ст. 16 закона Краснодарского края «Об особом порядке землепользования в Краснодарском крае» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 3; Постановление Конституционного Суда РФ от 13.12.2001 № 16-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2002. – № 2.

<sup>47</sup> При распространительном толковании содержание (смысл) толкуемой нормы оказывается шире ее текстуального выражения. См.: Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / В.М. Корельский [и др.]. – С. 368.

<sup>48</sup> См.: Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / М.Н. Марченко [и др.]; под ред. М.Н. Марченко. – М.: Юристъ, 2001. – С. 513.

<sup>49</sup> См.: Прокурорский надзор: Учебник / Ю.Е. Винокуров [и др.]. С. 121; Алиев В. Национальный проект «Развитие аг-

Кроме того, приведенный круг нормативных правовых актов, регулирующих в той или иной степени отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения), за исполнением которых должен осуществляться прокурорский надзор, который мы обозначили как «состав земельного законодательства», существенно отличается от своего официального трактования, приведенного в ст. 2 ЗК РФ, рамки которого охватывают лишь Земельный кодекс РФ, иные федеральные законы и законы субъектов РФ.

В п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» содержится исчерпывающий перечень органов, должностных лиц, являющихся объектами прокурорского надзора. Рассмотрим некоторые из них.

Так, к числу поднадзорных прокурору органов относятся «федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти». Данная формулировка поднадзорных федеральных органов исполнительной власти, т.е. детальное перечисление их «организационно-правовых форм»<sup>50</sup>, «видов»<sup>51</sup>, с учетом проводимой в России административной реформы<sup>52</sup>, затрагивающей как систему, так и структуру федеральных органов исполнительной власти<sup>53</sup>, является некорректной. В этой

---

ропромышленного комплекса»: надзор за соблюдением законодательства // Законность. 2006. №7. С. 9; 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 / Н.Д. Бут. – М., 2011. – С. 138.

<sup>50</sup> Коренев А.П. Административное право России. Учебник: в 3-х чч. Ч. I. М.: Московская академия МВД России, Центр юридической литературы «Шцит», 2001. – С. 95.

<sup>51</sup> По делу о толковании ст. 71 (п. г), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции РФ: постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П // СЗ РФ. – 1999. – № 6. – Ст. 866.

<sup>52</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» // СЗ РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

<sup>53</sup> Так, например, в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» образована новая система и структура федеральных органов исполнительной власти: федеральные министерства (осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию), федеральные службы (на них возложены функции контроля и надзора), федеральные агентства

связи А.Ю. Винокуров высказал мнение о «целесообразности в ст. 21 Закона о прокуратуре ограничиться нейтральным термином «федеральные органы исполнительной власти»<sup>54</sup>, что нашло свое отражение в последующем в приказе Генпрокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»<sup>55</sup>.

Вместе с тем, предлагаемое изменение закона и введение термина «федеральные органы исполнительной власти» не в полной мере соответствует пределам прокурорского надзора, т.к. согласно разъяснениям Конституционного Суда РФ, данным им в Постановлении от 27.01.1999 №2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации», следует, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство РФ, а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции РФ, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и иных федеральных законов»<sup>56</sup>. Таким образом, термин «федеральные органы исполнительной власти», кроме отдельных федеральных министерств, служб и иных федеральных органов исполнительной власти, включает в себя и Правительство РФ, за которым органы прокуратуры надзор не осуществляют. В этой связи на наш взгляд в п. 2 ст. 1, ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» термин «федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти» необходимо заменить на «федеральные органы исполнительной власти (за исключением Правительства Российской Федерации)».

К федеральным органам исполнительной власти специальной компетенции<sup>57</sup>, осуществляющим «госу-

дарственное управление земельными ресурсами»<sup>58</sup>, действия (бездействие), а также законность правовых актов, которых входят в предмет прокурорского надзора, согласно Указу Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>59</sup> и Положениям о них, относятся: Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Министерство сельского хозяйства РФ, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Министерство экономического развития РФ, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

В 1999 г. в Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» были внесены изменения<sup>60</sup> и к числу объектов прокурорского надзора добавлены органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций. Таким образом, в число поднадзорных объектов были отнесены органы управления юридических лиц, правовой статус которых регламентируется нормами гражданского законодательства, а также их руководители.

Согласно ст. 50 Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации). Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий. Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, пред-

(осуществляют функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом).

<sup>54</sup> Винокуров А. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов // Законность. – 2006. – №4. – С. 10.

<sup>55</sup> Законность. – 2008. – № 3.

<sup>56</sup> По делу о толковании ст. 71 (п. г), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции РФ: постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П // СЗ РФ. – 1999. – № 6. – Ст. 866.

<sup>57</sup> Органы специальной компетенции, в отличие от органов общей компетенции (например, Правительства РФ), осуществляют полномочия по государственному управлению лишь в определенной сфере. См.: Якушев А.В. Теория государства и права (конспект лекций). – М.: «Издательство ПРИОР», 2001. – С. 58.

<sup>58</sup> См.: Болтанова Е.С. Земельное право: Курс лекций. – С. 94; Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. 8-е изд., перераб. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – С. 310.

<sup>59</sup> Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 // СЗ РФ. – 2008. – № 20. – Ст. 2290 (с последующими изменениями).

<sup>60</sup> См.: ФЗ от 10.02.1999 № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 7. – Ст. 878.

усмотренных законом.<sup>61</sup> Так, например, в соответствии с п. 3 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>62</sup> такими формами являются общины коренных малочисленных народов РФ, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации, ассоциации и союзы, и т.д. Таким образом, в отличие от видов форм некоммерческих организаций, перечень форм коммерческих организаций носит исчерпывающий характер.

В сфере земельных правоотношений юридические лица, будь-то коммерческие или некоммерческие организации, являются в основном пользователями земельных участков (собственниками, землепользователями, арендаторами, обладателями сервитутов). Но иногда они выступают и в качестве субъектов, предоставляющих земельные участки другим лицам. Так, например, Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства осуществляет распоряжение земельными участками, переданных ему в качестве имущественного вклада РФ, предоставляет их заинтересованным лицам для жилищного строительства, в том числе для их комплексного освоения в целях жилищного строительства, и других целей, четко определенных Федеральным законом от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»<sup>63</sup>.

Положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указывают на осуществление прокурором надзора в отношении деятельности органов управления юридических лиц, что, на наш взгляд, является не весьма корректным и правильным. Действительно, согласно ст. 53 ГК РФ гражданские права и обязанности юридическое лицо приобретает через свои органы, но в конечном итоге они принадлежат именно юридическому лицу, а не, например, общему собранию акционеров акционерного общества, являющемуся высшим органом управления общества<sup>64</sup>. Кроме того, нормы Земельного кодекса РФ предусматривают в качестве участника земельных отношений именно юридическое лицо<sup>65</sup>, земельные участки предоставляются на каких-либо вещных или обязательственных правах юридическому лицу, а не его органам. В этой связи прокурор должен осуществлять

надзор за исполнением, в том числе, земельного законодательства самим юридическим лицом. Данный вывод также согласуется с положениями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>66</sup>, применяемого в данном случае для сравнительного анализа, в соответствии с которым государственный и муниципальный контроль осуществляется в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также с нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях, предусматривающих административную ответственность такой категории правонарушителей, как юридическое лицо.

Также необходимо отметить, что Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в качестве поднадзорных прокурору объектов предусматривает руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

Руководитель организации — физическое лицо, которое в соответствии с Трудовым кодексом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, учредительными документами юридического лица (организации) и локальными нормативными актами осуществляет руководство этой организацией, в том числе выполняет функции ее единоличного исполнительного органа.<sup>67</sup> Но ограничивать круг лиц, за деятельностью которых прокурор осуществляет надзор, только руководителями коммерческих или некоммерческих организаций было бы не совсем правильным, т.к. в условиях развития законодательства РФ, отвечающего сложившейся социально-экономической ситуации в стране, нормы которого призваны регулировать не только имеющиеся правоотношения, но и возникающие вновь, ранее не существующие, в большинстве рассматриваемых юридических лицах управление организацией осуществляется не только руководителем, но и его заместителями, начальниками отделов и другими работниками (например, лица, ответственные за осуществление производственного земельного контроля), выполняющими организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, которые так же, как и он, должны отвечать за свои действия по исполнению норм действующего

<sup>61</sup> СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.

<sup>62</sup> СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 145.

<sup>63</sup> О содействии развитию жилищного строительства: Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ // СЗ РФ. — 2008. — № 30 (ч. 2). — Ст. 3617.

<sup>64</sup> См.: ст. 47 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СЗ РФ. — 1996. — № 1. — Ст. 1.

<sup>65</sup> См.: ст. 5 ЗК РФ.

<sup>66</sup> СЗ РФ. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6249.

<sup>67</sup> См.: ст. 273 Трудового кодекса РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 3.



законодательства при осуществлении деятельности юридического лица. Данная позиция подтверждается положениями Кодекса РФ об административных правонарушениях, согласно которым указанные субъекты рассматриваются в качестве должностных лиц, подлежащих самостоятельной административной ответственности.

На наш взгляд, к категории «руководителя организации» также можно отнести и конкурсного управляющего предприятия-банкрота, т.к. согласно ст. 129 Федерального закона от 26.10.2002 №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>68</sup> с даты утверждения конкурсного управляющего до даты прекращения производства по делу о банкротстве, или заключения мирового соглашения, или отстранения конкурсного управляющего он осуществляет полномочия руководителя должника и иных органов управления должника, а также собственника имущества должника — унитарного предприятия в пределах, в порядке и на условиях, которые установлены Федеральным законом от 26.10.2002 №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Таким образом, конкурсный управляющий осуществляет деятельность от имени данного юридического лица, распоряжается его имуществом, в том числе и принадлежащими последнему земельными участками. Особую внимательность со стороны прокурора заслуживает складывающаяся ситуация вокруг деятельность конкурсных управляющих сельскохозяйственных предприятий (реорганизованных в 90-е гг. прошлого столетия из совхозов, колхозов), в паевом фонде, уставном капитале которых имеются земельные доли, земельные участки сельскохозяйственного назначения, осуществляющих не всегда законные сделки с данными объектами недвижимого имущества, являющимися в том числе и природными ресурсами, используемые как средство производства в сельском хозяйстве. В связи с этим требуется усиление прокурорского надзора в данном направлении.

Также обращает на себя внимание отсутствие указания в ст. 1, 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» о рассмотрении руководителей коммерческих и некоммерческих организаций в качестве должностных лиц, как это сделано, например, в Кодексе РФ об административных правонарушениях<sup>69</sup>, что по мнению ряда ученых<sup>70</sup>, а также автора настоящей статьи следует применить и в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

<sup>68</sup> СЗ РФ. – 2002. – № 43. – Ст. 4190.

<sup>69</sup> См.: ст. 2.4. КоАП РФ.

<sup>70</sup> См.: Винокуров А. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов ... – С. 10-11.

Все больше в научной литературе<sup>71</sup> высказываются мнения о необходимости отдельного закрепления в рассматриваемом федеральном законе такой категории лиц, за деятельностью которых прокурор должен осуществлять надзор, как индивидуальные предприниматели.

Индивидуальные предприниматели — это физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, главы крестьянских (фермерских) хозяйств (п. 2 ст. 11 НК РФ<sup>72</sup>). Индивидуальные предприниматели без образования юридического лица, так же, как и коммерческие организации, являются участниками предпринимательской деятельности, в связи с чем к их деятельности соответственно применяются правила Гражданского кодекса РФ, которые регулируют деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из закона, иных правовых актов или существа правоотношения<sup>73</sup>.

Исходя из вышеназванных положений закона, ряд авторов<sup>74</sup> совершенно обоснованно приходят к выводу, что при рассмотрении данных субъектов в качестве организации, а не как граждан, они подлежат включению в круг объектов прокурорского надзора. Приравнение по правовому статусу индивидуальных предпринимателей к коммерческим организациям в соответствии с нормами гражданского законодательства, обуславливает необходимость осуществления прокурором надзора за действиями рассматриваемых лиц при осуществлении ими предпринимательской деятельности. Если же, например, нарушение земельного законодательства совершено гражданином не в связи с занятием им предпринимательством, а как физическим лицом (например, самовольное занятие земельного участка для выращивания овощей для собственных нужд), то он не относится к числу поднадзорных

<sup>71</sup> См.: Субанова Н.В. Указ. соч. – С. 106; Ашиткова Т.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук / Т.В. Ашиткова. – М., 2008. – С. 115.

<sup>72</sup> Налоговый кодекс РФ (часть первая): Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.

<sup>73</sup> См.: п. 3 ст. 23 Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

<sup>74</sup> См.: Кречетов Д.В. Проблемы прокурорского надзора за исполнением финансового законодательства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Кречетов. – М., 2001. – С. 94-95; Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / А.Х. Казарина. – М., 2009. – С. 34.

прокурору объектов. Но в то же время, в связи с тем, что нормы действующего законодательства<sup>75</sup> разграничивают понятия «юридическое лицо» и «индивидуальный предприниматель», устанавливая для них разную степень ответственности за совершаемые правонарушения, отличный друг от друга порядок регистрации и т.д., то с учетом правил юридической техники нельзя ограничиться в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» термином «коммерческие организации» и применять расширенный способ его толкования, т.е. понимать под ним как самих юридических лиц, так и индивидуальных предпринимателей. Рассматриваемый закон необходимо дополнить путем включения в ст.ст. 1, 21 еще одной отдельной категорией объекта надзора — «индивидуальные предприниматели».

Положение об осуществлении прокурором надзора за деятельностью индивидуальных предпринимателей также согласуется и с существующими нормативно-закрепленными полномочиями прокурора по вынесению постановления о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении как юридических лиц, так и индивидуальных предпринимателей, рассматриваемых Кодексом РФ об административных правонарушениях в качестве должностных лиц<sup>76</sup>.

В Российской Федерации в последнее время активно реализуются мероприятия по осуществлению государственной аграрной политики, направленной на «стабильное социально-экономическое развитие сельских хозяйств и сельских территорий, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использования земель»<sup>77</sup>. Поставленные цели достигаются в том числе путем реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса», а также предоставлением земель сельскохозяйственного назначения индивидуальным предпринимателям для осуществления производства, переработки, хранения, транспортировки и реализации сельскохозяйственной

продукции, т.е. для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства. «При осуществлении предпринимательской деятельности в сельском хозяйстве предпринимателем признается глава крестьянского (фермерского) хозяйства. Такое хозяйство может состоять из одного лица. Если в деятельности хозяйства участвуют трудоспособные члены его семьи, другие родственники и иные лица, то они предпринимателями не являются. В качестве предпринимателя выступает только глава крестьянского (фермерского хозяйства)»<sup>78</sup>. При этом согласно ст. 23 ГК РФ<sup>79</sup> таковым он признается только с момента государственной регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства.

При осуществлении прокурорского надзора за деятельностью указанной категории лиц следует иметь в виду, «что до введения в действие части первой ГК РФ зарегистрированные крестьянские (фермерские) хозяйства признавались юридическими лицами (ст. 9 Закона РСФСР от 22.11.1990 №348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»)»<sup>80</sup>, и в соответствии с п. 3 ст. 23 Федерального закона от 11.06.2003 №74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»<sup>81</sup> вправе сохранить данный статус на период до 1 января 2013 г. В этой связи к ним применяются положения законодательства, регламентирующие порядок деятельности юридического лица, его права и обязанности, порядок создания и ликвидации, ответственность и т.д.

Таким образом, под предметом прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации необходимо понимать соблюдение Конституции РФ и исполнение законов (международные договоры РФ; Земельный кодекс РФ от 25.10.2001; иные федеральные законы, законы субъектов РФ; указы Президента РФ; постановления Правительства РФ; нормативные акты уполномоченных федеральных органов исполнительной власти; изданные до введения в действие Земельного кодекса РФ и регулирующие земельные отношения нормативные правовые акты Президента РФ и нормативные правовые акты Правительства РФ, действующие в части, не противоречащей Земельному кодексу РФ; Уставы муниципальных образований и иные муницип-

<sup>75</sup> Например, Гражданского кодекса РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях, Налогового кодекса РФ, Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и др.

<sup>76</sup> См.: ст. 2.4, ст. 25.11, ст. 28.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

<sup>77</sup> См.: п. 1 ст. 5 Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» // СЗ РФ. – 2007. – № 1 (1 ч.). – Ст. 27.

<sup>78</sup> Гражданское право: в 2-х тт. Т. I: Учебник / Е.А. Суханов [и др.]; отв. ред. Е.А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во БЕК, 2002. – С. 128.

<sup>79</sup> СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

<sup>80</sup> Научно-практический комментарий (постатейный) к Федеральному закону «О несостоятельности (банкротстве)» / В.В. Витрянский [и др.]; под ред. В.В. Витрянского. – М.: «Статут», 2004. – С. 826.

<sup>81</sup> СЗ РФ. – 2009. – № 44. – Ст. 5168.

ципальные правовые акты, содержащие в себе норму права), регулирующих земельные правоотношения, федеральными органами исполнительной власти (за исключением Правительства РФ), законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами (ком-

мерческими и некоммерческими организациями) и их руководителями, индивидуальными предпринимателями, а также за соответствием законам издаваемых ими нормативных и ненормативных правовых актов, находящихся на стадии принятия нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере общественных отношений.

### Библиографический список:

1. Алиев В. Национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса»: надзор за соблюдением законодательства / В. Алиев // Законность. 2006. №7.
2. Ашиткова Т.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Т.В. Ашиткова. М., 2008.
3. Болтанова Е.С. Земельное право: Курс лекций / Е.С. Болтанова. — 2-ое изд. — М.: ИНФРА-М, 2005.
4. 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 / Н.Д. Бут. М., 2011.
5. Винокуров А. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов / А. Винокуров // Законность. 2006. №4.
6. Гражданское право: в 2-х тт. Т. I: Учебник / Е.А. Суханов [и др.]; отв. ред. Е.А. Суханов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Изд-во БЕК, 2002.
7. Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник / Б.В. Ерофеев. — 8-е изд., перераб. — М.: Юрайт-Издат, 2004.
8. Казарина А. Предмет общего надзора / А. Казарина // Законность. 2004. №11.
9. Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / А. Х. Казарина. М., 2009.
10. Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / А. Х. Казарина. М., 2009.
11. Калугина О.В. Прокурорский надзор за законностью муниципальных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения / О.В. Калугина // Административное и муниципальное право. 2012. №4.
12. Коренев А.П. Административное право России. Учебник: В 3-х чч. Ч. I / А.П. Коренев. — М.: Московская академия МВД России, Центр юридической литературы «Щит», 2001.
13. Кречетов Д.В. Проблемы прокурорского надзора за исполнением финансового законодательства Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Д.В. Кречетов. М., 2001.
14. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. — М.: Изд-во Юрайт, 2012.
15. Научно-практический комментарий (постатейный) к Федеральному закону «О несостоятельности (банкротстве)» / В.В. Витрянский [и др.]; под ред. В.В. Витрянского. — М.: «Статут», 2004.
16. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / М.Н. Марченко [и др.]; под ред. М.Н. Марченко. — М.: Юристь, 2001.
17. Прокурорский надзор: Учебник / Ю.Е. Винокуров [и др.]; под ред. Ю.Е. Винокурова. — М.: Высшее образование, 2006.
18. Прокурорский надзор: Учебник для вузов / А.Я. Сухарев [и др.]; под ред. А.Я. Сухарева. — М.: Норма, 2005.
19. Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о лицензировании предпринимательской деятельности / Н.В. Субанова. — Кемерово, 2005.
20. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / В.М. Корельский [и др.]; под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. — М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1998.
21. Чуманов Е. Основания конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации / Е. Чуманов // Законность. 2004. №7.
22. Якушев А.В. Теория государства и права (конспект лекций) / А.В. Якушев. — М.: «Издательство ПРИОР», 2001.

**References (transliteration):**

1. Aliev V. Natsional'nyy proekt «Razvitie agropromyshlennogo kompleksa»: nadzor za soblyudeniem zakonodatel'stva / V. Aliev // *Zakonnost'*. 2006. №7.
2. Ashitkova, T. V. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zemel'nogo zakonodatel'stva: dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.11 / T.V. Ashitkova. M., 2008.
3. Boltanova, E. S. Zemel'noe pravo: Kurs lektsiy / E.S. Boltanova. — 2-oe izd. — M.: INFRA-M, 2005.
4. But, N.D. Teoreticheskie, pravovye i organizatsionnye osnovy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov o svobode ekonomicheskoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii: dis. ... d-ra yurid. nauk: 12.00.11 / N.D. But. — M., 2011.
5. Vinokurov, A. Polnomochiya prokurora po nadzoru za ispolneniem zakonov / A. Vinokurov // *Zakonnost'*. 2006. №4.
6. Grazhdanskoe pravo: v 2 t. Tom I: Uchebnik / E.A. Sukhanov [i dr.]; otv. red. E.A. Sukhanov. — 2-e izd., pererab. i dop. — M.: Izdatel'stvo BEK, 2002.
7. Erofeev, B.V. Zemel'noe pravo Rossii: Uchebnik / B.V. Erofeev. — 8-e izd., pererab. — M.: Yurayt-Izdat, 2004.
8. Kazarina, A. Predmet obshchego nadzora / A. Kazarina // *Zakonnost'*. 2004. №11.
9. Kazarina, A. Kh. Teoreticheskie i prikladnye problemy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov ekonomicheskoy napravlenosti: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk: 12.00.11 / A.Kh. Kazarina. M., 2009.
10. Kazarina, A.Kh. Teoreticheskie i prikladnye problemy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov ekonomicheskoy napravlenosti: dis. ... d-ra yurid. nauk: 12.00.11 / A.Kh. Kazarina. M., 2009.
11. Kalugina, O.V. Prokurorskiy nadzor za zakonnost'yu munitsipal'nykh pravovykh aktov, reguliruyushchikh zemel'nye pravootnosheniya / O.V. Kalugina // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. 2012. №4.
12. Korenev, A.P. Administrativnoe pravo Rossii. Uchebnik. V 3-kh chastyakh. Chast' I / A.P. Korenev. — M.: Moskovskaya akademiya MVD Rossii, Tsentr yuridicheskoy literatury «Shchit», 2001.
13. Krechetov, D.V. Problemy prokurorskogo nadzora za ispolneniem finansovogo zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.11 / D.V. Krechetov. M., 2001.
14. Nastol'naya kniga prokurora / pod obshch. red. S.G. Kekhlerova, O.S. Kapinus; nauch. red. A.Yu. Vinokurov. — M.: Izdatel'stvo Yurayt, 2012.
15. Nauchno-prakticheskiy kommentariy (postateynny) k Federal'nomu zakonu «O nesostoyatel'nosti (bankrotstve)» / V.V. Vitryanskiy [i dr.]; pod red. V.V. Vitryanskogo. — M.: «Statut», 2004.
16. Problemy teorii gosudarstva i prava : Uchebnoe posobie / M.N. Marchenko [i dr.]; pod red. M.N. Marchenko. — M.: Yurist', 2001.
17. Prokurorskiy nadzor: Uchebnik / Yu.E. Vinokurov [i dr.]; pod red. Yu.E. Vinokurova. — M.: Vyssee obrazovanie, 2006.
18. Prokurorskiy nadzor: Uchebnik dlya vuzov / A.Ya. Sukharev [i dr.]; pod red. A.Ya. Sukhareva. — M.: Norma, 2005.
19. Subanova, N.V. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii o litsenzirovanii predprinimatel'skoy deyatel'nosti / N.V. Subanova. — Kemerovo, 2005.
20. Teoriya gosudarstva i prava. Uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov i fakul'tetov / V.M. Korel'skiy [i dr.]; pod red. V.M. Korel'skogo, V.D. Perevalova. — M.: Izdatel'skaya gruppa NORMA-INFRA M, 1998.
21. Chumanov, E. Osnovaniya konstitutsionno-pravovoy otvetstvennosti organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii / E. Chumanov // *Zakonnost'*. 2004. №7.
22. Yakushev, A.V. Teoriya gosudarstva i prava (konspekt lektsiy) / A.V. Yakushev. — M.: «Izdatel'stvo PRIOR», 2001.