

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

В свете проводимой в Российской Федерации с начала 90-х гг. прошлого столетия земельной реформы, установления частной собственности на землю, осуществлением процесса разграничения государственной собственности на землю, наибольшее количество земельных отношений, носящих как управленческий, административный, так и гражданско-правовой характер, складываются именно на муниципальном уровне с участием органов местного самоуправления. Нормы действующе-

го законодательства¹ предоставляют им весьма обширные полномочия по регулированию земельных правоотношений посредством издания муниципальных правовых актов. И не всегда данные акты соответствуют закону.

На сегодняшний день прокуратура является фактически единственным государственным

¹ Например, Земельного и Градостроительного кодексов РФ, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.

органом, осуществляющим полноценный, углубленный анализ законности муниципальных правовых актов, в том числе и в рассматриваемой сфере отношений. Результаты исследования статистических данных о работе прокурора по форме «П» за 11 лет² (с 2000-2010 гг. включительно) наглядно отражают устойчивую тенденцию роста выявляемых незаконных правовых актов в сфере землепользования. Так, в 2000 г. этот показатель был равен 3744, а в 2008 г. уже 25028, что в 6,6 раз больше; количество выявленных прокурорами за указанный период нарушений законодательства путем принятия правовых актов в сфере землепользования составляет в среднем 30% от общего количества установленных нарушений закона в данном направлении. Кроме того, сфера правового регулирования земельных отношений относится к числу коррупционных. Только в 2011 г. органами прокуратуры РФ было выявлено 1953 нормативных правовых актов о землепользовании, содержащих коррупциогенные факторы³. Указанные показатели подтверждают обоснованность отнесения Генеральным прокурором РФ надзора за исполнением законов о земле к числу приоритетных⁴.

В соответствии с Земельным кодексом РФ (ст. 2) земельные отношения могут регулироваться правовыми актами органов местного самоуправления. Легальное определение дефиниции «муниципальный правовой акт» дано в законе, а именно — это решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо из-

меняющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер⁵.

Согласно ст. 43 федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ в систему муниципальных правовых актов входят:

1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Таким образом, применительно к исследуемой теме данные акты могут быть как нормативными правовыми, принятыми на основании и во исполнение ЗК РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, так и ненормативными (индивидуально-правовые акты).

Автором проанализировано 93 докладных записки о результатах работы органов прокуратуры за 2010 г. (на уровне субъектов РФ, управлений в федеральных округах, Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры), из содержания которых следует, что основная масса незаконных правовых актов в сфере землепользования носят управленческий характер, связаны с распоряжением земельными участками, т.е. являются индивидуально-правовыми, порождающими, изменяющими или прекращающими права на землю.

На сегодняшний момент в теории прокурорского надзора существует полемика — за законностью каких конкретно правовых актов прокурор должен осуществлять надзор — только за нормативными правовыми или же еще и за ненормативными? Одна группа авторов⁷ полагают, что в связи с тем,

² См.: стат. отчет «О работе прокурора» (форма П) за 2000-2010 гг.

³ См.: стат. отчет «Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и о результатах расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности» (форма К) за 2011 г.

⁴ См.: Приказ Генпрокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. — 2008. — № 3.

⁵ См.: ст. 2 федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

⁶ См.: СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

⁷ См., например: Бессарабов В.Г. Организация и деятельность российской прокуратуры. — Нальчик, 2006. — С. 97; Указанная позиция также отражена и в п.19 Инструкции по составлению статистической отчетности о работе прокурора по форме «П», утвержденной Приказом Генерального про-

что в федеральном законе от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» не уточнен вопрос о характере правового акта, подлежащего надзору, то прокурор осуществляет надзор за законностью как нормативных правовых актов, так и актов, индивидуального характера. Другие полагают, что прокурор должен осуществлять надзор только за законностью нормативных правовых актов⁸, исключая из сферы надзора, ненормативные акты. Исходя из кадрового потенциала прокуратуры, и невозможности полного охвата всех правовых актов, издаваемых поднадзорными органами и лицами, А. Казарина предлагает осуществлять надзор за законностью нормативных правовых актов, а «проверки законности правовых актов, носящих индивидуальный характер, следует проводить только по поступившим в прокуратуру жалобам и обращениям, касающимся значительных групп населения (неперсонифицированный интерес) или граждан, которые по объективным причинам не могут полноценно защитить свои права (безгласный интерес)»⁹. По этой же причине Н.В. Субанова¹⁰ надзор прокурора за законностью нормативных правовых актов определяет как основное направление, а за индивидуально-правовыми актами — как вспомогательное.

Действительно, существуют объективные причины, обуславливающие сложность осуществления прокурором надзора за законностью ненормативных актов, регулирующих земельные отношения, а именно:

1) довольно-таки большое количество таковых, вызванное как реформой местного самоуправления (увеличилось количество органов, обладающих полномочиями по распоряжению земельными участками), так и активной реализацией органами местного самоуправления своих полномочий по предоставлению земельных участков гражданам, юридическим лицам и т.д.;

2) недостаток численного персонала прокуратуры, т.е. физической невозможностью охвата всего массива рассматриваемых актов;

3) отсутствием у прокурора данных государственного кадастра недвижимости, необходимых для осуществления оперативного и качественного надзора (кадастровый номер и дата внесения данного кадастрового номера в государственный кадастр недвижимости; описание местоположения границ объекта недвижимости, если объектом недвижимости является земельный участок; площадь земельного участка, здания или помещения; сведения о лесах, водных объектах и об иных природных объектах, расположенных в пределах земельного участка, если объектом недвижимости является земельный участок; категория земель, к которой отнесен земельный участок, если объектом недвижимости является земельный участок; разрешенное использование, если объектом недвижимости является земельный участок; и т.д.¹¹).

В этой связи было бы эффективнее вменить в обязанность, а не предоставить право, как верно отмечает Т.В. Ашиткова¹², должностным лицам Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии¹³, как органу, осуществляющему кадастровый учет и ведущему государственный кадастр недвижимости, производить проверку соответствия издаваемых органами местного самоуправления ненормативных актов, регулирующих земельные отношения, требованиям действующего земельного законодательства, т.е. проводить их правовую экспертизу (в том числе при осуществлении кадастрового учета земельного участка). При этом проводить указанную проверку необходимо ежемесячно, т.к. срок на оспаривание ненормативных актов органов местного самоуправления в суде составляет 3 месяца, когда гражданин или юридическое лицо узнало или должно было узнать о нарушении его прав данным актом. По результатам проверки должностные лица должны будут составить письменное заключение о соблюдении законодательства органом, издавшим данный акт, а также о соответствии сведений, содержащихся в нем, данным государственного кадастра недвижимости. При установлении незаконных ненормативных

курора РФ от 19 июня 2008. — №112.

⁸ См.: Гошуляк В.В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России. — М., 2005. — С. 111.

⁹ См.: Казарина А. Общий надзор: возможности и пределы // Законность. — 2003. — № 7. — С. 6.

¹⁰ См.: Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о лицензировании предпринимательской деятельности. — Кемерово, 2005. — С. 107.

¹¹ См.: ст. 7 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

¹² См.: Ашиткова Т. Государственный земельный контроль // Законность. 2007. № 9. С. 44.

¹³ См.: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2009 г. «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // СЗ РФ. — 2009. — № 25. — Ст. 3052.

актов — обязаны будут «внести в органы местного самоуправления, издавшие акты, касающиеся вопросов земельных отношений, предложения о приведении указанных актов в соответствие с земельным законодательством»¹⁴ и направить в прокуратуру материалы о нарушениях¹⁵ земельного законодательства для решения вопроса о принятии мер прокурорского реагирования, о привлечении виновных лиц к ответственности. В свою очередь, органы прокуратуры ежеквартально должны будут проверять надлежащее выполнение данными федеральными органами исполнительной власти указанных полномочий, и, таким образом, осуществлять надзор за законностью ненормативных актов органов местного самоуправления через призму надзора за органами исполнительной власти, а также непосредственно рассматривать обращения природопользователей на незаконные действия (ненормативные акты) органов местного самоуправления и их должностных лиц, поступившие в прокуратуру. Только в этом случае можно будет добиться повышения эффективности надзорной деятельности прокурора в сфере использования и охраны земли, повысить качество издаваемых муниципальных правовых актов. Предлагаемое же фактически исключение из предмета надзора индивидуально-правовых актов, приведет к невозможности достижения органами прокуратуры определенных Конституцией РФ и федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» целей, а именно — обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, т.к. граждане и юридические лица могут и не знать о существовании того или иного ненормативного акта, которым нарушаются их права, в связи с чем обращения в прокуратуру не последуют, правонарушения будут носить длящийся характер.

¹⁴ См.: п.10 Постановления Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле» // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 47. — Ст. 4919.

¹⁵ В соответствии с п. 2 Указа Президента РФ от 3 марта 1998 г. № 224 «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики» федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ обязаны незамедлительно информировать соответствующие органы прокуратуры о выявленных правонарушениях в сфере экономики.

Необходимо отметить, что в понятие «правовой акт» органа местного самоуправления, за законностью которого прокурор осуществляет надзор, включается и проект нормативного правового акта, т.е. акта, находящегося еще на стадии принятия. Данная позиция обусловлена необходимостью осуществлением прокурором «превентивного надзора»¹⁶ в целях обеспечения законности и предотвращения нарушения прав и свобод человека и гражданина путем принятия незаконного акта. В этой связи Генеральный прокурор в своих приказах¹⁷ предписывает в обязательном порядке прокурорам субъектов РФ, городов, районов, прокурорам специализированных прокуратур осуществлять надзор и за проектами издаваемых нормативных правовых актов органов власти субъекта РФ и местного самоуправления.

Осуществляя надзор за законностью муниципальных правовых актов, нормативного характера (их проектов), прокурор должен оценивать «не только содержание правового акта, но и соблюдение требований по его форме, процедуре принятия, введения в действие»¹⁸. Так, Пленум Верховного Суда РФ в своем Постановлении от 29 ноября 2007 г. №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»¹⁹ однозначно определил, что если при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства к форме (виду), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты, то суд вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта. Для определения соответствия закону ненормативных

¹⁶ См.: Рабко Т.А. Надзор прокуратуры за соответствием законам правовых актов, издаваемых представительными (законодательными) органами субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 1999. — С. 6.

¹⁷ См.: Приказ Генпрокуратуры РФ от 2 ноября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»; приказ Генпрокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

¹⁸ См.: Казанова Ю. Несоблюдение формы — основание отмены // Законность. — 2008. — № 12.

¹⁹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2008. — № 1.

правовых актов — прокурору также необходимо установить соответствие формы принятого акта, проверить — уполномоченным ли органом власти он принят, оценить наличие всех необходимых и обязательных сведений, содержащихся в данном акте (например, указана ли категория земель (п. 2 ст. 8 ЗК РФ), наличие сведений о кадастровом номере земельного участка в распоряжении о предоставлении земельного участка (ст. 18 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», п. 25 Правил ведения ЕГРП, утвержденных постановлением Правительства РФ от 18.02.1998) и т.д.). Кроме того, установить законность акта органа местного самоуправления, осуществляющего распоряжение земельными участками, можно только при анализе всех в совокупности землеустроительных документов рассматриваемого земельного участка (особенно это касается предоставления земельного участка для строительства), а не ограничиваться простым прочтением его текста.

Земельный кодекс РФ предусматривает возможность правового регулирования земельных отношений на муниципальном уровне только органами местного самоуправления. Анализируя положения ст. 2 федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁰ можно выделить ряд признаков, которыми должен обладать орган местного самоуправления одновременно:

- 1) должен быть избран непосредственно населением и (или) образован представительным органом муниципального образования;
- 2) должен быть наделен собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

3) должен быть прямо предусмотрен Уставом муниципального образования как орган местного самоуправления;

4) не входит в систему органов государственной власти.

Очень часто на практике полномочия органов местного самоуправления, например, по принятию решения о предварительном согласовании места размещения объекта или об отказе в размещении объекта, осуществляются каким-либо коллегиальным органом (комиссией) Администрации муниципального образования, не предусмотренным Уставом данного муниципального образования, как орган местного самоуправления, что является нарушением п. 6 ст. 31 Земельного кодекса РФ, согласно которого данное решение на муниципальном уровне должен принимать исключительно орган местного самоуправления. В свою очередь, комиссии, комитеты Администрации муниципального образования, если иное не предусмотрено Уставом муниципального образования, являются лишь органами Администрации муниципального образования (функциональными, отраслевыми, территориальными) и не относятся к самостоятельным органам местного самоуправления, обладающими полномочиями в области земельных отношений.

Предлагаемые новшества организации работы прокурора по надзору за исполнением земельного законодательства при издании органами местного самоуправления, являющимися субъектами земельных правоотношений, правовых актов, четкое обозначение предмета данного надзора, установление критериев оценки законности — позволит прокурору существенно улучшить качество его работы, повысить эффективность.

Библиографический список:

1. Ашиткова Т. Государственный земельный контроль // Законность. — 2007. — № 9.
2. Бессарабов В.Г. Организация и деятельность российской прокуратуры. — Нальчик, 2006.
3. Гошуляк В.В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России. — М., 2005.
4. Казанова Ю. Несоблюдение формы — основание отмены // Законность. — 2008. — № 12.
5. Казарина А. Общий надзор: возможности и пределы // Законность. — 2003. — № 7.
6. Рабко Т.А. Надзор прокуратуры за соответствием законам правовых актов, издаваемых представительными (законодательными) органами субъектов Российской Федерации: Автореф канд юрид наук, СПб, 1999.
7. Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о лицензировании предпринимательской деятельности. — Кемерово, 2005.

²⁰ См.: СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

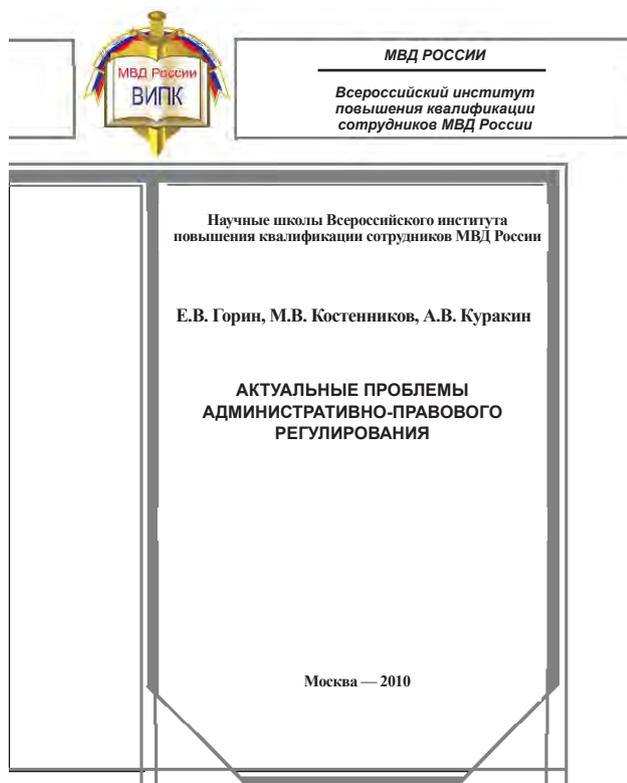
References (transliteration):

1. Ashitkova T. Gosudarstvennyy zemel'nyy kontrol' // Zakonnost'. — 2007. — №9.
2. Bessarabov V.G. Organizatsiya i deyatel'nost' rossiyskoy prokuratury. — Nal'chik, 2006.
3. Goshulyak V.V. Prokuratura, advokatura, notariat v konstitutsionnom prave Rossii. — M., 2005.
4. Kazanova Yu. Nesoblyudenie formy — osnovanie otmeny // Zakonnost'. — 2008. — № 12.
5. Kazarina A. Obshchiy nadzor: vozmozhnosti i predely // Zakonnost'. — 2003. — №7.
6. Rabko T.A. Nadzor prokuratury za sootvetstviem zakonam pravovykh aktov, izdavaemykh predstavitel'nymi (zakonodatel'nymi) organami sub'ektov Rossiyskoy Federatsii: Avtoref. kand. jurid. nauk. — SPb., 1999.
7. Subanova N.V. Prokurorskiy nadzor za ispolnieniem zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii o litsenzirovanii predprinimatel'skoy deyatel'nosti. — Kemerovo, 2005.

Монография вышла в ВИПК МВД РФ.

По вопросам приобретения обращаться в редакцию или в ВИПК МВД РФ

ISBN 978-5-903271-55-9



В исследовании рассматриваются специфика и актуальные проблемы административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с противодействием коррупции, обеспечением авиационной безопасности, производством по жалобам в деятельности таможенных органов, контрольно-надзорной деятельности в банковской системе, охраной общественного порядка при проведении публичных мероприятий.

В представленном труде обобщен накопленный научный опыт авторов, а также учеников и коллег, касающийся широкого спектра проблем в сфере административно-правового регулирования.

Подготовленная работа рассчитана на широкий круг читателей: ученых, специалистов-практиков, учащихся высших образовательных учреждений, преподавателей, государственных (муниципальных) служащих, а также сотрудников правоохранительных органов.