

УДК 343.8

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВЕ

Коряченцова С.И.

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

INFORMATION SUPPORT OF PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER EXECUTION OF LAWS ON URBAN PLANNING

Koryachentsova S.I.

Saint-Petersburg Law Institute (branch) of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation

Аннотация

В статье рассматриваются актуальные вопросы информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры, оценки законности градостроительной деятельности органов местного самоуправления.

Автором использованы системный метод, метод анализа документов и официальных материалов, установление особенностей в сфере землепользования, градостроительства с учетом законодательства в указанной сфере и переход от частного к общему при формулировании выводов и предложений.

В результате исследования обоснована необходимость взаимодействия органов прокуратуры с общественностью и научным сообществом, а также возможность их привлечения к участию в межведомственных совещаниях, рабочих группах, и оказанию иного содействия органам прокуратуры.

Ключевые слова: Прокурор, прокурорский надзор, градостроительная деятельность, информационно-аналитическая деятельность, земельный участок, взаимодействие с общественностью.

Abstract

The article considers topical issues of information-analytical activities of the prosecution authorities, of the legality of urban development local authorities.

The author has used the system method, analysis of documents and official materials, the establishment of the characteristics in the land use, urban planning, taking into account the legislation in the specified sphere and the transition from private to General in the formulation of conclusions and proposals.

The study substantiated the necessity of the interaction of prosecutors with the public and the scientific community, as well as the possibility of their involvement in interdepartmental meetings, working groups, and otherwise assist the prosecution.

Keywords: The Prosecutor, Prosecutor supervision, urban planning, information and analytical activities, land, interaction with the public.

Введение. Прокурорский надзор за исполнением законов о градостроительной деятельности является составной частью прокурорского надзора за соблюдением прав человека и гражданина, Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов, издаваемых поднадзорными органам прокуратуры субъектами.

Для организации эффективной надзорной деятельности органами прокуратуры используются научные достижения и методические рекомендации по отдельным направлениям надзорной деятельности, таких как надзор за исполнением законов в сфере экологии, государственного и муниципального имущества, земельной, градостроительной сферах и т.д [1].

Информационно-аналитическое обеспечение, прогнозирование, планирование, работа с кадрами и координация деятельности структурных подразделений органов прокуратуры имеют важное значение для эффективной надзорной деятельности органов прокуратуры [2].

В информационных письмах Генеральной прокуратуры Российской Федерации также часто указывается на недостатки аналитической составляющей деятельности прокуроров. Поэтому вопросы сбора, хранения, распространения, обработки и оценки информации в органах прокуратуры нередко становятся предметом научных исследований, научно-методических трудов и публикаций на эту тему [3].

Организация информационно-аналитической работы органов прокуратуры

Бесспорно, каждый работник прокуратуры использует свои способы и приемы обработки информации, поскольку восприятие и оценка информации индивидуальна. Результативность надзорных мероприятий во многом зависит от правильного определения источников информации, аналитических способностей, умения выделять главные и первоочередные задачи.

Информационно-аналитическая работа представляет собой постоянный процесс сбора, учета, накопления, обмена информацией (информационное обеспечение) и ее мыслительно-логической обработки: уяснения, обобщения, оценки, построения выводов и предложений (аналитическое обеспечение). Такая работа проводится с целью повышения эффективности деятельности органов прокуратуры, в том числе путем более качественной работы с интересующей прокурора информацией [4].

Основными способами информационно-аналитического обеспечения прокурора достоверными данными о состоянии преступности были и остаются поиск сопоставимых показателей из разных источников, их сверка, а также анализ. Помимо традиционно используемых источников информации в виде статистических данных, поступающих из государственных и иных органов, материалов уголовных, гражданских и административных дел, правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления, материалов ведомственных и вневедомственных проверок, сообщений средств массовой информации, жа-

лоб и обращений юридических и физических лиц в последние годы сотрудники правоохранительных органов стали больше внимания обращать на мнение населения, отношение общества к состоянию правопорядка и преступности в конкретном регионе и учитывать его в своей работе [5].

Деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц в области градостроительного развития территорий и поселений, с учетом интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных и других особенностей конкретных территорий должна быть направлена на создание благоприятных условий для проживания населения, ограничение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и ее рациональное использование в интересах настоящего и будущих поколений.

Посредством градостроительной деятельности реализуется большинство муниципальных целевых программ и инвестиционных проектов, формируются планировка и застройка территории, оптимизируется в соответствии с зонированием территории размещение объектов жилищного строительства, городского хозяйства и социальной сферы, транспортных и инженерных коммуникаций, формируется архитектурный облик населенных пунктов, улучшается состояние городской среды.

Поэтому, наличие информационно-аналитической базы в органах прокуратуры, является залогом успешного надзора за комплексным социально-экономическим развитием соответствующей территории.

Целью информационного обеспечения органов прокуратуры в сфере градостроительной деятельности является своевременное предоставление органами государственной власти, органами местного самоуправления, полной и достоверной информации, необходимой при регулировании градостроительной деятельности и защите прав граждан и иных участников указанной деятельности. Создание системы информационного обеспечения органов прокуратуры для осуществления эффективного надзора за исполнением законов о градостроительной деятельности необходимо для оперативного получения сведений на системной основе о состоянии, использовании и усло-

виях использования территории, необходимым органам государственной власти и местного самоуправления при выполнении ими обязанностей по организации территориального планирования и регулирования развития территории; мониторинга реализации градостроительных решений; соблюдения градостроительных ограничений и регламентов; изменений состояния, использования и условий использования территории.

Представляется, что органы прокуратуры должны владеть информацией о градостроительной деятельности, так как градостроительство определяет социальное устройство, уровень развития производительных сил, науки и культуры, природно-климатические условия и национальные особенности страны, охватывает сложный комплекс социально-экономических, строительного-технических, архитектурно-художественных, а также санитарно-гигиенических проблем.

Кроме того, своевременное поступление информации о планируемой и осуществляемой градостроительной деятельности, необходимо поскольку источником финансирования выступают централизованные (федеральные) ресурсы, местный (городской) бюджет и частные инвестиции, а процесс выработки решения обычно является длительным процессом, пока не будет найден компромисс между целями градостроительной политики и фактическими операционными возможностями.

Необходимо согласиться с мнением В.Г. Бессарабова, который считает, что одним из основных путей, по которым должно проводиться реформирование информационного обеспечения органов отечественной прокуратуры, заключается в оптимизации потоков данных и придании этому процессу максимальной оперативности и согласованности, которые предполагают поэтапное внедрение новых информационных технологий [6].

Одной из составляющих организации прокурорского надзора в сфере градостроительства должен быть, как представляется, также мониторинг средств массовой информации с целью выявления сообщений о нарушениях прав граждан в сфере градостроительной деятельности, особенно массовых нарушений прав граждан. Поскольку подобные нарушения обычно привлекают внимание журналистов (особенно на местном и региональном уровнях), такие источники целесообразно использовать для получения информации, которая может быть

использована для принятия соответствующих мер прокурорского реагирования.

В целом, как показали результаты обобщения материалов, в настоящее время назрела необходимость для систематизации различных предложений по совершенствованию прокурорского надзора в сфере градостроительства и принятия специального Приказа Генеральной прокуратуры РФ «О совершенствовании организации прокурорского надзора в сфере градостроительства». Принятие данного нормативного правового акта способствовало бы улучшению организации прокурорского надзора в данной сфере и повышению его эффективности.

Организация надзора в указанной сфере, учитывая незначительную численность штата городских и районных прокуратур, высокий уровень нагрузки на сотрудников, большое число принимаемых органами местного самоуправления правовых актов в сфере земельных и градостроительных правоотношений, требует совершенствования. Возможно, как вариант, применение современных инструментов выявления незаконных правовых актов с использованием специальных программных продуктов или иных методов.

Во втором полугодии 2016 г. Генеральной прокуратурой Российской Федерации с привлечением прокуроров всех субъектов Российской Федерации организованы надзорные мероприятия, направленные на приведение правил землепользования и застройки территорий муниципальных образований в соответствие с требованиями законодательства Российской Федерации.

В ходе проведенных проверок прокурорами выявлены многочисленные факты бездействия органов местного самоуправления в части разработки и принятия документов градостроительного зонирования, несоответствия их федеральному законодательству, ненадлежащего информационного обеспечения деятельности в данной сфере.

Так, вопреки требованиям ст. 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации должностными лицами органов местного самоуправления не соблюдается порядок ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности [7].

Органами прокуратуры оспаривались решения Советов депутатов городского и сельских поселений, которыми утверждены Правила землепользования и застройки муниципальных образований в нарушение

требований п. 2 ст.85 Земельного кодекса Российской Федерации, п. 1 ч. 1 ст. 38 Градостроительного кодекса Российской Федерации в градостроительных регламентах территориальных не были установлены минимальные и (или) максимальные размеры земельных участков, в том числе их площадь, не установлен максимальный процент застройки в границах земельного участка.

Имели место факты оспаривания решений органов местного самоуправления, поскольку правила землепользования и застройки, подлежали изменению в части, касающейся регулирования отношений, связанных с определением минимальных противопожарных расстояний между отдельно стоящими и многоквартирными жилыми домами и многоквартирными блокированными жилыми домами.

При предоставлении муниципальных услуг по подготовке градостроительных планов на земельные участки и выдаче разрешений на строительство к застройщикам предъявлялись требования, не основанные на нормах действующего законодательства.

Органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законодательства органами местного самоуправления, в соответствии с требованиями ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Проводимый городскими и районными прокурорами мониторинг муниципальных правовых актов позволяет своевременно информировать муниципалитеты всех уровней о необходимости восполнения пробелов в действующих муниципальных правовых актах.

Однако взаимодействие органов прокуратуры и органов местного самоуправления ограничивается не только сферой нормотворчества.

Органы прокуратуры совместно с органами местного самоуправления осуществляют контрольные полномочия в сфере градостроительного законодательства. Так, результаты муниципальных проверок о нарушении требований законодательства: строительство, реконструкция объектов без разрешения, использование объектов капитального строительства без ввода их в эксплуатацию, зачастую направляются в прокуратуру, поскольку должностные лица ор-

ганов местного самоуправления не наделены полномочиями по возбуждению административных производств по ст. 9.5 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию.

Впоследствии работники прокуратуры проводят дополнительную проверку и фактически осуществляют полномочия по градостроительному контролю.

Как отмечает начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ А.В. Паламарчук, в области землепользования и градостроительства широко распространены факты создания органами местного самоуправления административных барьеров, связанных с введением не предусмотренных законодательством процедур и запретов, взиманием всевозможных поборов, волокитой при рассмотрении заявлений [8]. Таким образом, направление усилий органов прокуратуры на осуществление именно надзорных полномочий с целью защиты прав граждан в области градостроительства и земельного законодательства является оправданным.

Нельзя упускать из вида сведения, которые могут быть получены из общедоступных источников официальной информации: нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти и местного самоуправления; сведения о проводимых конкурсах и аукционах по продаже земельных участков; сведения о предоставлении земельных участков; сведения о намечаемой хозяйственной деятельности; информацию о результатах проверок, проведенных государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления, подведомственными организациями в пределах их полномочий, а также о результатах проверок, проведенных в государственном органе, его территориальных органах, органе местного самоуправления, подведомственных организациях; перечни информационных систем, банков данных, реестров, регистров, находящихся в ведении государственного органа, органа местного самоуправления, подведомственных организаций. Согласно пункту 3.3 Приказа Генерального прокурора России от 21.06.2013 года № 252, органы прокуратуры во взаимодействии с органами

государственной власти и местного самоуправления должны принимать меры по надлежащему исполнению указанными органами требований опубликования информации в соответствии с Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [9].

На современном этапе невозможно представить деятельность органов прокуратуры без взаимодействия с институтами гражданского общества с целью получения оперативной информации.

Взаимодействие осуществляется на уровне Генеральной прокуратуры – с Общественной палатой Российской Федерации, на уровне прокуратур субъектов Российской Федерации – с общественными палатами субъектов Российской Федерации, на уровне прокуратур городов и районов – с органами местного самоуправления. Взаимодействие Генеральной прокуратуры с Общественной палатой Российской Федерации на сегодняшний день дает возможность согласованного взаимодействия, направленного на достижение единых целей путем объединения и использования имеющихся у них информационных, правовых, научных, а также организационных ресурсов для планирования и проведения совместных мероприятий [10].

Наряду с общественными палатами при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры могут использовать информационные и другие возможности организаций.

На необходимость налаживания взаимодействия с общественными и иными некоммерческими объединениями при осуществлении отдельных направлений прокурорского надзора указывается в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры. Определенный опыт взаимодействия органов прокуратуры с общественностью при осуществлении надзорных мероприятий имеется в отдельных прокуратурах субъектов Российской Федерации [11].

Так, при прокуратуре Ленинградской области реализуется надзорно-профилактическое мероприятие «Землепользование», целью которого является приведение

в соответствие с действующим законодательством работы муниципалитетов и правительства Ленинградской области в сфере землепользования, восстановление законных прав граждан и юридических лиц в сфере землепользования, предотвращение фактов хищения и нецелевого использования земельных ресурсов, координация деятельности поднадзорных правоохранительных и государственных контролирующих органов [12].

В отдельных случаях для предотвращения нарушения прав граждан органы прокуратуры могли бы привлекать для оценки конкретных ситуаций, при принятии решения о необходимости проведения проверки, представителей научного сообщества (представителей научных или экспертных учреждений). Привлечение органами прокуратуры представителей научного сообщества может оказаться полезным при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в сфере градостроительства.

Подводя итог рассмотрению вопроса о взаимодействии органов прокуратуры с общественностью и научным сообществом можно сделать вывод о значительном потенциале подобного сотрудничества при осуществлении органами прокуратуры надзора за исполнением законов о градостроительной деятельности. Указанное взаимодействие может осуществляться в рамках привлечения общественности и научного сообщества к участию в межведомственных совещаниях, рабочих группах, и оказанию иного содействия органам прокуратуры.

Отдельные вопросы прокурорского надзора в сфере градостроительной деятельности мною исследовались в статьях «О некоторых вопросах прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления при принятии решений о предоставлении земельных участков для жилищного строительства» [13], «Отдельные вопросы прокурорского надзора за исполнением градостроительного законодательства» [14], «Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительства» [15].

Список литературы

1. Маслова С. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства, регулирующего управление и распоряжение федеральной

собственностью. автореферат дисс. канд. юрид. наук. 12.00.11. – М., 2012. – С. 13 – 26; Калугина О. В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства в

- российской федерации. автореферат дисс. канд. юрид. наук. – М., 2013. – С. 11 – 15; 17 – 27.
2. Бут Н. Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации. – С. 422.
 3. Ашурбеков Т.А. Организация информационно-аналитической и методической работы в органах прокуратуры (к истории вопроса и о перспективах развития) // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2009. № 1 (9). С. 13–19.
 4. Хатов Э.Б. Организация работы прокуратур городов, районов и приравненных к ним прокуратур: сб. материалов семинаров по обмену опытом: вып. 6 / под общ. ред. Э.Б. Хатова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2012. – С. 8.
 5. Хатов Э.Б. Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. Т. 47. № 3. С. 58-64.
 6. Бессарабов В.Г.: Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации. :дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001. С.300.
 7. Головин А.А. О соответствии правил землепользования и застройки территорий требованиям законодательства // Прокурор. 2016. № 4. С. 85 - 87.
 8. Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления // Законность. 2014. № 3. С. 5.
 9. О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями : приказ Генпрокуратуры России от 21. 06. 2013 № 252 // СПС «Консультант плюс».
 10. Бессарабов В. Г. Взаимодействие прокуратуры с общественной палатой РФ и общественными палатами субъектов РФ по защите прав и свобод человека и гражданина // Законность – 2012. – № 10. – С. 3 – 8.
 11. Лавров В.В. Организация межсубъектных взаимоотношений при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия // Криминалистика. 2015. № 2. С. 39-43.
 12. Прокурор Ленинградской области провел встречу с журналистами по итогам надзорно-профилактических мероприятий «Землепользование», «Наследие» и «Финансовый заслон», проведенных прокуратурой области // URL: prokuratura-lenobl.ru/news/4139-prokuror-leningradskoy-oblasti-provel-vstrechu-s-zhurnalistami-po-itogam-nadzorno-profilakticheskikh-meropriyatiy-zemlepolzovanie-nasledie-i-finansovyy-zaslon-provedennyh-prokuraturoy-oblasti
 13. Коряченцова С.И. О некоторых вопросах прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления при принятии решений о предоставлении земельных участков для жилищного строительства // Криминалистика. 2015. №1 (16). С. 46-49.
 14. Коряченцова С.И. Отдельные вопросы прокурорского надзора за исполнением градостроительного законодательства // Криминалистика. 2016. №2 (19). С. 75-80.
 15. Коряченцова С.И. «Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительства» // В сборнике: Наука России: Цели и задачи Сборник научных трудов по материалам международной научной конференции. 2017. С. 48-52.

Поступила в редакцию 22.06.2017

Сведения об авторах:

Коряченцова Светлана Игоревна – старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. E-mail: sv3833308@mail.ru.