

УДК 343.8

## ОСОБЕННОСТИ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Коряченцова С.И.

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университет прокуратуры  
Российской Федерации*

## THE PRACTICE OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER EXECUTION OF LAWS IN THE SPHERE OF HOUSING UTILITIES PROVIDERS

Koryachentsova S.I.

*Saint-Petersburg Law Institute (branch) University of the Prosecutor's office  
of the Russian Federation*

### Аннотация

Статья посвящена рассмотрению особенностей полномочий прокурора в Российской Федерации и Республике Беларусь. Обосновываются актуальные вопросы деятельности органов прокуратуры, взаимодействие органов прокуратуры, оценки законности градостроительной деятельности органов власти. Сформулирован вывод, что в условиях развивающихся процессов градостроительной деятельности повышается роль органов прокуратуры, которая реализовывает возможности устранения нарушений мерами реагирования.

**Ключевые слова:** полномочия прокурора, градостроительная деятельность, земельные участки, взаимодействие органов прокуратуры.

### Abstract

The Article is devoted to the peculiarities of the Prosecutor's powers in the Russian Federation and the Republic of Belarus. Actual questions of activity of bodies of Prosecutor's office, interaction of bodies of Prosecutor's office, an assessment of legality of town-planning activity of authorities are proved. It has been concluded that the emerging processes of urban development increases the role of prosecutors, which implements the possibility of eliminating violations of the responses.

**Keywords:** powers of the Prosecutor, town-planning activity, land plots, interaction of bodies of Prosecutor's office.

Социально-экономические преобразования в обществе, вопросы управления градостроительными системами на различных уровнях их организации в последние десятилетия стали приоритетными. В связи с чем возникла необходимость соответствующих изменений объема полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов в указанной сфере.

За прошедший период произошли существенные изменения, как в правовом регулировании правоотношений в сфере градостроительной деятельности, так и в организации и осуществлении прокурорского надзора в данной сфере.

В настоящее время появляются теоретические исследования, а также научные разработки, посвященные вопросам

надзора за исполнением законов о градостроительной деятельности. Однако в профессиональной среде их научная ценность не становится общепризнанной, а в практическая деятельность осуществляется «путем проб и ошибок». Такой подход, можно обосновать тем, что сложившиеся тенденции в осуществлении надзорных полномочий в сфере градостроительства уступают инновационными подходам самой градостроительной деятельности.

Вместе с тем, выявляемы нарушения в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления свидетельствуют, что в настоящее время по-прежнему отсутствуют эффективные приемы управления градостроительной деятельностью. Поэтому надзорные полномо-

чия органов прокуратуры в сфере градостроительных правоотношений приобретают большую актуальность и требуют разработки научно-методических основ.

В соответствии с положениями Концепции национальной безопасности Республики Беларусь руководители государственных органов и иных организаций в пределах своей компетенции обязаны принимать меры, направленные на борьбу с коррупцией. Органами прокуратуры Беларуси выявляются недостатки в сфере осуществления государственных закупок товаров (работ, услуг), выразившиеся в ограничении добросовестной конкуренции. Факты нерационального расходования бюджетных денежных средств выявляются и при разработке градостроительных паспортов земельных участков [1].

Надзорными мероприятиями установлены факты не соблюдения застройщиками индивидуальных жилых домов требований Указа Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по сокращению не законсервированных жилых домов, дач». Установлены не законсервированные должным образом объекты неоконченного строительства, которые, как правило, были предоставлены более 20 лет назад и в настоящее время несут потенциальную опасность для жизни и здоровья граждан, а также пустующие земельные участки [2].

По фактам допущенных нарушений от органов прокуратуры требуется принятия мер прокурорского реагирования.

Действующее законодательство в сфере градостроительства регламентирует отношения субъектов градостроительной деятельности, предоставляя им четкие и определенные экономические гарантии. Кроме того, субъекты градостроительной деятельности наделены правовым статусом, установлена обязательность исполнения правовых норм в целях градостроительного развития территории, а также возможности принятия управленческих, экономических и проектных решений каждым участником градостроительной деятельности.

Правоотношения в сфере градостроительной деятельности, сочетают в себе необходимость реализации целенаправленной государственной политики в области градостроительства и возможность практической реализации различных инициатив. Важным элементом таких правоотно-

шений являются правовые гарантии инвестиционных вложений, направленные на изменение состояния территории, и установлены требования, предъявляемые к субъектам градостроительной деятельности в соответствии с характеристиками территории.

Поэтому требуется доктринально новое решение в обеспечении защищенности градостроительных правоотношений с учетом новых знаний, полученного практического опыта и возможностей органов прокуратуры.

Этот факт является основанием постановки вопроса о необходимости формирования особенностей полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов в сфере градостроительной деятельности.

Полномочия прокурора должны носить системный и заверченный характер. Уникальность объектов надзора в сфере градостроительной деятельности требует создания универсальной системы полномочий, готовой ко всем изменениям в градостроительных правоотношениях. Задача надлежащего исполнения полномочий не может быть разрешена на уровне отраслевого и даже комплексно-отраслевого регулирования. Решение ее возможно в рамках надзора за исполнением законов.

Согласно устоявшимся в науке о прокурорской деятельности подходам под полномочиями прокурора обычно понимают объем (совокупность) прав и обязанностей, которыми наделен прокурор для осуществления возложенных на органы прокуратуры функций [3, с.185].

Полномочия прокурора имеют обязательную силу, поскольку они определены и установлены только в законе или ином нормативном правовом акте, имеющем общеобязательную силу.

С понятием «полномочие прокурора» тесно связаны три других понятия. Это понятие «правовое средство», с использованием которого прокурор реализует свои полномочия, понятие «основание», при наличии которого он вправе использовать (применить) свое полномочие, и понятие «юридическая процедура», в рамках и соблюдением которой он осуществляет свое полномочие [4, с.39-44].

Существенные изменения, коснувшиеся всех органов исполнительной власти, привели к реформированию цели и задачи деятельности государственных органов, в

настоящее время они переориентированы на соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Прокуратура Российской Федерации является органом, призванным реализовывать надзорные полномочия.

В Конституции Республики Беларусь конституционно-правовой статус прокуратуры определяется в гл. 6 «Прокуратура», где говорится, что надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов министерствами и другими подведомственными Совету Министров органами, местными представительными и исполнительными органами, предприятиями и учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами возлагается на Генерального прокурора Республики Беларусь и подчиненных ему прокуроров.

Прокурорские работники обладают большими полномочиями по осуществлению надзора, в связи с чем с каждым годом расширяется сфера общего надзора разрабатываются и активно внедряются методики осуществления надзорной деятельности в области градостроительства, земельного, жилищного, бюджетного, экологического законодательства, надзора за исполнением законов в социальной сфере и т.д.

Накапливается и распространяется положительный опыт, в силу развития отечественного законодательства появляются новые направления прокурорского надзора [5, с.6].

Руководство органов прокуратуры нацеливает работников на выполнение функции координатора всех силовых структур, на обеспечение верховенства законности.

Полномочия, которыми наделен прокурор в России для осуществления надзора в градостроительной сфере, перечислены в ст. 22 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и схожи с полномочиями прокурора в Республике Беларусь, которые закреплены в ст. 27 Закона Республики Беларусь от 08.05.2007 № 220-3 «О прокуратуре Республики Беларусь»: по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить в помещения и на другие объекты государственных органов, иных организаций и индивидуальных предпринимателей; требовать от руководителей и иных должностных лиц, индивидуальных предпринимателей предоставления принятых этими лицами (органами) постановлений, приказов,

решений, распоряжений, статистических и иных сведений и других необходимых материалов, выделения специалистов для дачи в установленном порядке заключений, проведения проверок, ревизий и экспертиз; вызывать должностных лиц, граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и требовать от них объяснений об обстоятельствах, связанных с нарушением законодательства; в случаях, предусмотренных законодательными актами, истребовать от них декларации о доходах и имуществе; проверять законность административного задержания граждан и применения к ним административных взысканий.

В настоящее время является устоявшимся деление полномочий по надзору за исполнением законов на следующие группы: 1) полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий; 2) полномочия по устранению нарушений закона; 3) полномочия по предупреждению нарушений закона [6, с.186].

Не умаляя значимости всех полномочий органов прокуратуры, более подробно остановимся на отдельных спорных вопросах полномочий прокурора по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий, которые обеспечивают установление фактических данных о событии правонарушения, способе его совершения, о лицах, ответственных за его совершение, причиненном ими вреде, о конкретных обстоятельствах, приведших к совершению правонарушения.

Динамичное развитие правового регулирования в сфере градостроительной деятельности; объективная невозможность проверки законности каждого правового акта, регулирующего осуществление строительных работ; отсутствие специальных познаний необходимых для оценки технических характеристик объектов; отсутствие единообразных подходов в судебной практике к последствиям допущенных нарушений и возможности защиты прав лиц, допустивших нарушение правовых норм, свидетельствуют о сложности вопросов, касающихся реализации полномочий прокуроров, связанных с нарушениями градостроительного законодательства.

При предъявлении служебного удостоверения прокурор вправе беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, иметь доступ к их документам и материалам. Право прокурора иметь доступ к документам и материалам поднадзорных объектов предполагает

фактическую возможность ознакомления с ними.

Однако фактическое осуществление надзора, формирует негативную практику деятельности органов прокуратуры по подмене контролирующих органов.

Кроме того, в настоящее время не достаточно урегулирован вопрос о разграничении полномочий органов территориальных, военных и иных специализированных прокуратур по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий.

Так, в силу положений статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к определенным территориальным зонам, в том числе к военным объектам.

В случае, если территориальная зона, в отношении которой установлен градостроительный регламент, не подразумевает осуществление застройки, представляется возможным принятие решения уполномоченным органом о переводе указанных в обращении земельных участков, в том числе из категории земель – «земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения», в иную категорию, позволяющую использовать данные земельные участки для целей индивидуального жилищного строительства.

Таким образом, фактически земли обороны находятся в ведении органов местного самоуправления, но продолжают оставаться государственной собственностью и являются одним из элементов безопасности страны.

Также, нельзя оставить без внимания земли особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) и их охранные зоны. Поскольку обеспечение законности в деятельности ООПТ является одной из первоочередных задач для органов прокуратуры в экологической сфере.

Правительство Российской Федерации и Правительство Республики Беларусь, придавая большое значение выполнению Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области охраны окружающей природной среды от 5 июля 1994 г., стороны создали на приграничных территориях Российской Феде-

рации и Республики Беларусь трансграничную особо охраняемую природную территорию «Заповедное Поозерье», в состав которой входят национальный парк «Себежский» (Российская Федерация), республиканский ландшафтный заказник «Красный Бор» (Республика Беларусь) и республиканский ландшафтный заказник «Освейский» (Республика Беларусь).

Нарушение требований законодательства об особо охраняемых территориях приводит к негативному воздействию на окружающую среду и деградации, уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение.

При осуществлении прокурорского надзора необходимо обратить внимание на исполнение обязанности органами власти и местного самоуправления направлять документы для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости, а также необходимым элементом исполнения градостроительного законодательства является системная охрана экологических систем.

Эффективным способом избежать экологических проблем является надлежащее территориальное планирование и зонирование территории населенных пунктов, а также обеспечение соблюдения режима особо охраняемых природных территорий.

Необходимо, чтобы надзорными мероприятиями были охвачены при исполнении природоохранного законодательства при планировании, размещении, эксплуатации отдельных объектов, осуществлении планирования застройки территории, если такая деятельность допускается в соответствии с положением об ООПТ.

Проверки исполнения законов проводятся только на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушений законов, требующих принятия мер прокурором.

В связи с чем, надзор за такими объектами должен осуществляться совместно в рамках надзора за исполнением градостроительного и земельного законодательства, а также обмена оперативной, статистической и иной необходимой информацией органами прокуратур различных уровней. Кроме того, с учетом общей границы между нашими государствами, в целях точного и единообразного исполнения законов и иных

нормативных правовых актов целесообразно наладить совместный обмен информацией между органами прокуратуры Российской Федерации и Республики Беларусь.

Формы совместного взаимодействия органов прокуратуры могут быть самыми разнообразными: совместный мониторинг деятельности уполномоченных органов по исполнению градостроительного законодательства на трансграничной территории; организация совместных надзорных мероприятий; обмен опытом в сфере осуществления надзора; подготовка и издание совместных научных и практических материалов.

Представляется, что материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона также могут рассматриваться в качестве повода для прокурорских проверок.

В настоящее время практика прокурорского надзора свидетельствует, что органы

прокуратуры фактически берут на себя полномочия по осуществлению градостроительного контроля. Подобная практика является вынужденной и связана с недостатком законодательного регулирования. Как справедливо 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 [7, с.3-8,5].

С учетом изложенного рациональным являлось бы направление совместных усилий органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Беларусь на осуществление надзорных полномочий в области градостроительного и земельного законодательства.

#### Список литературы

1. Официальный сайт Генеральной прокуратуры республики Беларусь / <http://www.prokuratura.gov.by/ru/info/novosti/borba-s-korrupsiey/prokuraturoy-goroda-minska-vyavleny-narusheniya-trebovaniy-antikorrupsionnogo-zakonodatelstva/>
2. Официальный сайт Генеральной прокуратуры республики Беларусь <http://www.prokuratura.gov.by/ru/info/novosti/nadzor-za-ispolnieniem-zakonodatelstva/prirodookhrannoe-i-zemelnoe/nasovmestnom-zasedanii-kollegiy-nadzornogo-i-kontrolnogo-vedomstv-grodnenskoj-oblasti-rassmotrena-e/>
3. Винокуров А.Ю. Понятие прокурорских полномочий и источники их правового закрепления // Прокурорский надзор: Учебник /

Под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Юрайт, 2013. С. 185.

4. Амирбеков К.И., Магомедов М.А. Полномочия прокурора и их классификация // Юридический мир. 2016. № 2. С. 39 - 44.

5. Стрельников В. Прокуратура в современных условиях // ЭЖ-Юрист. 2013. № 30. С. 6.

6. Винокуров А.Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры. С. 186.

7. Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления // Законность. 2014. № 3. С. 3-8. С.5.

Поступила в редакцию 11.01.2019

#### Сведения об авторе:

Коряченко Светлана Игоревна – старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университет прокуратуры Российской Федерации, e-mail: [sv3833308@mail.ru](mailto:sv3833308@mail.ru)

Электронный научно-практический журнал "Бюллетень инновационных технологий" (ISSN 2520-2839) является сетевым средством массовой информации регистрационный номер Эл № ФС77-73203 по вопросам публикации в Журнале обращайтесь по адресу [bitjournal@yandex.ru](mailto:bitjournal@yandex.ru)