Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности  
  
**Год:**

2009

**Автор научной работы:**

Земеров, Николай Николаевич

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Москва

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.11

**Специальность:**

Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура

**Количество cтраниц:**

246

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Земеров, Николай Николаевич

Введение.

Глава 1. Правовое регулирование градостроительной деятельности.

1.1. Система законодательства, регулирующего градостроительную деятельность, его классификация.

1.2. Правовое положение субъектов (участников) градостроительной деятельности и их специфические особенности

1.3. Пути совершенствования законодательства в градостроительной сфере.

Глава 2. Система органов государственной власти, органов местного самоуправления, осуществляющих функции по контролю в сфере градостроительной деятельности, и место прокуратуры в данной системе.

2.1. Полномочия государственных органов и органов местного самоуправления и их взаимодействие с органами прокуратуры в сфере градостроительства.

2.2. Прокуратура в системе государственных органов контроля в сфере градостроительной деятельности.

Глава 3. Понятие, сущность, особенности прокурорского надзора-за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности.

3.1. Понятие и сущность предмета и объекта прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности. г\* 3.2. Направления, цели, задачи и пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства В'сфере градостроительной деятельности.

3.3. Методические и тактические аспекты выявления и устранения правонарушений в сфере градостроительной деятельности.

3.4. Пути совершенствования прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности.

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности"

Актуальность диссертационного исследования. В (соответствии с Конституцией РФ каждый гражданин имеет право на жилище. Вместе с тем, надлежащая реализация гражданами России предоставленного права в настоящее время по различным причинам невозможна. Подобный вывод подтверждают статистические данные, согласно которым в очереди на предоставление жилых помещений состоят 4,5 млн семей. Средний срок ожидания составляет 20 лет. 93 млн кв.м. жилья отнесено к категории ветхого и аварийного. Сложившаяся ситуация»нарушает гарантированное Конституцией РФ (ст.40) право каждого на жилище. Кроме того, о существенных нарушениях прав граждан свидетельствуют факты неисполнения застройщиками своих обязательств по инвестиционным договорам, договорам долевого участия граждан в строительстве. Нередкш случаи умышленного неисполнения подобных обязательств в целях хищения? денежных средств граждан, а также создания так называемых «финансовых пирамид» взсфере капитального строительства.

Для решения вышеперечисленных социальных и экономических проблем, в целях формирования модели обеспечения жильем основных групп населения, достижения существенных результатов по улучшению жилищных условий граждан Российской Федерации, на федеральном уровне разработан приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России». Основной задачей проекта является существенное увеличение объемов жилищного строительства при одновременном снижении стоимости 1кв.м. жилья. На реализацию данного национального проекта ежегодно выделяются сотни-миллионов рублей.

Достижение поставленной задачи невозможно без надлежащего правового регулирования правоотношений в сфере градостроительства, количественные показатели которых в настоящее время наращиваются значительными темпами. Процесс обновления законодательства в данной сфере уже идет, о чем в первую очередь свидетельствует принятие в 2004-2005 гг. Градостроительного и Жилищного кодексов РФ, Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ», внесение существенных изменений в Земельный кодекс РФ:

Вместе с тем, увеличение объемов жилищного строительства приводит к

• I снижению его качественных показателей, уровень которых, судя по фактам периодических обрушений капитальных строений, влекущих человеческие жертвы, является ненадлежащим, равно как и работа контролирующих органов в данной сфере.

Анализ материалов проверок, проведенных прокурорами-, свидетельствует о том, что нарушения, законодательства в сфере градостроительной^ деятельности носят повсеместный и массовый характер. В' частности, за 2004-2005 гг. ft. только в связи\* с нарушениями законодательства о предоставлении и использовании земельных участков^для жилищного строительства прокурорами^ внесено > более 4,5тыс. представлений' об устранении выявленных нарушений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено-около 500 должностных лиц, принесено более 6,6тыс. протестов,на незаконные нормативные правовые акты органов местного самоуправления, объявлено 1,3тыс. предостережений, возбуждено<3",7тыс. дел об административных правонарушениях, более 600 уголовных дел. По итогам проведенного Генеральной прокуратурой РФ обобщения результатов прокурорских проверок исполнения названного законодательства сделан вывод о недопустимости положения дел в этой области, необходимости принятия неотложных мер по приведению соответствующих правоотношений в правое русло (информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 20.04.2006 г. №7/3-3415-2006 «О состоянии законности и практике прокурорского надзора в сфере исполнения законодательства, регламентирующего предоставление и использование'земельных участков для жилищного строительства»).

Современный период развития России характеризуется бурным ростом в сфере строительства капитальных объектов, что повлекло и коренные изменения в осуществлении государством контроля за соблюдением правовых предписаний всеми субъектами градостроительных правоотношений.

Исключительно важное место в механизме по обеспечению соблюдения законодательства отводится, специализированным государственным органам, наделенным соответствующими функциями и полномочиями по осуществлению контроля в сфере строительства. Однако, как свидетельствуют результаты научного исследования, органы государственного контроля1 в сфере строительства не выполняют в полной мере возложенные на них обязанности по выявлению и предупреждению правонарушений на подконтрольных им объектах. Во многом такое положение объясняется и существенными недостатками, в организации, и осуществлении прокурорского надзора за\ исполнением законов, в-деятельности органов'государственного контроля в сфере градостроительства:^"

Вышеизложенные социально-экономические и правовые проблемы, а также необходимость их решения требуют совершенствования форм и методов\* надзорной деятельности прокуратуры. Лишь целенаправленное и системное применение прокурорами предоставленных полномочий.может повлиять на укрепление законности в сфере градостроительства.

Возникший в прокурорской практике целый комплекс проблемных вопросов, связанных с более четким определением специфики предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительства, разработкой современных наиболее оптимальных и эффективных организационно-методических и тактических новелл, обеспечивающих своевременное выявление, устранение и предупреждение правонарушений в сфере градостроительства, вызвал острую необходимость глубокой теоретической разработки проблем прокурорского надзора за исполнением соответствующего законодательства.

Комплексность законодательного регулирования; наличие большого количества аспектов правоотношений (гражданско-правовые, земельные, экологические, жилищные) в сфере градостроительства и, как следствие; широкого спектра нарушений в ходе правоприменения вызывают необходимость выработки адекватных решений по их устранению средствами прокурорского надзора.

Состояние научной разработанности- темы. Научное исследование показало, что диссертационных работ по теме прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности в Российской Федерации нет. Различные аспекты,этой проблемы рассматривались в научных статьях Н. Горшеневой (надзор за качеством в строительстве), JI. Иванова, В.Кима-(ответственность за недоброкачественное строительство), И. Мартыненко (надзор за соблюдением законов о борьбе с самовольным строительством), Овчинникова В.IT., Черновой<К.Т., М. Сергеева (отдельные вопросы законности'в'области жилищного строительства), Соколова B.C., В: Финкеля (надзор за качеством' вг строительстве), И; Черев-чина (государственная экологическая экспертиза при\* выборе земельного8 участка для строительства); А.Чурилова (прокурорский надзор за1 исполнением закона,о качестве гражданско-жилищного строительства); Однако научные статьи перечисленных авторов помимо того, что-по содержанию рассматриваемых проблем являются достаточно узкими, были изданы в 70-80 годах прошлого столетия, в связи с чем имеют для целей настоящего исследования лишь,информационный характер.

Вместе с тем, изучение научной литературы по вопросам градостроительного права показало, что правовые аспекты градостроительной деятельности были предметом исследований многих ученых-специалистов в области экономики, архитектуры, строительства, что, однако, не всегда способствовало прояснению вопроса.

В сфере же прокурорского надзора за исполнением градостроительного законодательства каких-либо комплексных научных исследований, в том числе диссертационных, в Российской Федерации не проводилось и значимых теоретических публикаций не имеется.

Основная цель диссертационного исследования — разработка конкретных путей и способов, а также подготовка на их основе наиболее оптимальных применительно к современным условиям предложений, обеспечивающих радикальное совершенствование организации работы органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности.

Исходя из обозначенной выше цели, в диссертационном исследовании выделены.следующие задачи:

1. Проанализировать с учетом исторического развития и зарубежного опыта систему законодательства в сфере градостроительства, определить пути его совершенствования.

2. Дать оценку современной градостроительной ситуации, с учетом которой раскрыть правовое положение субъектов (участников) градостроительной деятельности, в том числе полномочия и функции государственных органов'\* и органов-местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности.

3. Определить место и роль.органов» прокуратуры в действующей системе государственного контроля и надзора в сфере градостроительной деятельности.

4. Определить понятие, сущность и специфику предмета, объекта и пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности, конкретизировать цели, задачи и основные направления надзорных мероприятий в данной сфере.

5. Разработать и сформулировать наиболее эффективные в современных условиях научно обоснованные методики по выявлению, устранению и предупреждению нарушений законодательства в сфере градостроительства.

6. Изложить основные недостатки в организации прокурорского надзора, имеющиеся дефекты актов прокурорского реагирования и с учетом этого внести предложения по повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности.

Объектом исследования является комплекс общезначимых объективно существующих закономерностей и правоотношений, лежащих в основе peaлизации. полномочий прокурора по осуществлению надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности.

Предмет исследования — теоретические основы,и практические вопросы^ определяющие тенденции и: направления; совершенствования организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности во> взаимосвязи; с исследованием функциональных полномочий- системы государственных, органов контроля^ в сфере строительства; специфики\* предмета и пределов- прокурорского надзора и оптимального выбора, адекватных мер прокурорского реагирования на выявленные правонарушения; обнаружения: и обобщения пробелов и коллизий? в правовом регулировании рассматриваемой?сферы.;

Особая? актуальность, специфика; широта, и сложность рассматриваемого- направления надзорной деятельности прокурора обусловили необходимость, конкретизации: исследуемой сферы правоотношений; анализа их содержания;. изучения правовых; норм по их регулированию, систематизации,, классификации и разработки; предложений; относящихся? одновременно как-: к повышению эффективности прокурорского надзора;, так и совершенствованию законодательной базы. ,

Методология и методика исследования основывается\* на совокупности общенаучных, частных и специальных методов познания. В качестве основного использовался общенаучный диалектический метод познания: Также применялись такие научные методы: системно-структурного анализа, логический, исторический, статистический, специально-юридический, сравнительно-правовой, конкретно-социологический, метод правового моделирования, а также метод обращения к смежным правовым наукам, истории и экономике. Их применение позволило диссертанту комплексно дать развернутый анализ законодательства в сфере градостроительства, изучить место и роль органов прокуратуры в- системе органов контроля- в сфере строительства, а также значение прокурорского надзора в укреплении законности и правопорядка в указанной сфере правоотношений.

Теоретическая основа исследования. Специфика градостроительного законодательства и проблем прокурорского надзора обусловила междисциплинарный подход к исследованию избранной темы. В этой связи ее изучение базируется на обширном теоретическом материале научных трудов как по проблемам общей теории права, административного, гражданского, земельного, жилищного права, так и по проблемам непосредственно градостроительства. В'содержательном анализе научных проблем диссертационного исследования использованы работы таких отечественных исследователей в области теории прокурорского надзора, как А.С. Автономов, Н.А. Андрианов, JI.E. Бандо-рин, В.И. Басков, С.Г. Березовская, А.Д. Берензон, В.Г. Бессарабов, С.А. Боголюбов, М.И. Брагинский, В.П. Бугорский, И.В!. Велиев, И.С. Викторов, М1Я. Виль-нер; Ю.Е. Винокуров, В.В. Гаврилов, О:А. Галустьян, Н. Горшенева, И.П. Грешников; Н.В. Григорьева, В.Г. Даев, Н.Н. Дегтярева, А.И. Елистратов, С.А. Емельянов, А.Х. Казарина, Р.В. Карамзина, Е. Ковалева, Н:И. Коваленко, В.М. Корель-ский, В.Б. Коробейников, П. Кулагин, В :В .Лазарев, В.Д. Ломовский, О.В. Макаров, О.А. Макарова, М.Н. Маршунов, В.Г. Мелкумов, А. Мыцыков, Л.А. Николаев, В.И. Рохлин, А.П. Сафонов, А.П. Сергеев, Ml Сергеев, К.Ф: Скворцов, А .Я: Сухарев, Ю.К. Толстой, А.А. Тригер, С.А. Хохлов, Э.Б. Хатов, З.И. Цы-буленко, И. Черевчина, М.Я. Черняк, А.В. Чурилов, В.И. Шинд, В.А. Язев, В.Ф. Яковлев, В.Б. Ястребов.

Кроме того, в диссертационном исследовании использованы труды деятелей науки в области градостроительства Л.В. Вавакина, В.В. Владимирова, Э.И. Вайнберга, В.А. Дьячкова, Ю. Звягина, Г.И. Калмыкова, В.Я. Любовного, М. Махлина, С.А. Помещиковой, Л. Сеитхалилова, О.В. Черных.

Нормативную базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, Градостроительный кодекс РФ (далее — ГрК РФ), Земельный кодекс РФ; Жилищный кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, федеральные / > законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Конституционного суда РФ и Верховного суда РФ, а также постановленияПравительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, принятые на основе и во исполнение законов.

Эмпирическая база исследования. Изучение темы, исследования базируется на обобщении и анализе материалов прокурорского надзора (справки, обобщения, информации, докладные записки, акты реагирования, всего около 500 документов) прокуратур субъектов Российской Федерации за период 2004-2008 годов. Эмпирическую базу исследования составили' статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации о работе по надзору за исполнением законов за последние 4 года (Ф «П»), а также обобщенные информационные и аналитические документы по исследуемой проблеме прокуратур Новосибирской области, города. Новосибирска и. районных (городских) прокуроров Новосибирской области.

В процессе научного исследования проведен анализ состояния^ законности-в градостроительной сфере за последние пять лет, в том числе за исполнением земельного, жилищного законодательства, законодательства1 о мест-ном.самоуправлении.

Подвергались изучению, анализу и обобщению» статистические отчеты Инспекции государственного строительного надзора, Управления? Роснед-вижимости, департамента строительства и жилищно-коммунального хозяйства, Государственной жилищной инспекции Новосибирской области, мэрии г. Новосибирска.

Использован автором и личный опыт прокурорской работы.

В рамках осуществления возложенных на диссертанта в силу занимаемой должности обязанностей за последние 4 года проведено более 150 проверок исполнения градостроительного, земельного, жилищного, санитарно-эпидемиологического, экологического законодательства при строительстве капитальных объектов, в том числе органами местного самоуправления и органами контроля. По результатам проведенных проверок подготовлено более 100 актов прокурорского реагирования.

Кроме того, в рамках исследования опрошено с применением памятки-вопросника 100 прокурорских работников, должностных лиц представительных и исполнительных органов местного самоуправления, органов контроля, работников ) строительных организаций по вопросам, ответы на которые позволили определить оценочный уровень состояния законности в сфере строительства капитальных объектов, степень правового урегулирования правоотношений. в сфере градостроительной деятельности, значение деятельности органов прокуратуры в обеспечении законности в сфере градостроительной деятельности, наиболее эффективные акты прокурорского реагирования и др.

Научная новизна диссертационной работы определяется, в первую очередь, ее первым системно-комплексным подходом к исследованию назревших проблем в наиболее актуальном и перспективном направлении прокурорского надзора за исполнением законов в градостроительной деятельности, определяемом современными условиями развития' строительного рынка и приоритетным\* национальным проектом «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», а также происшедшими\* за последние годы, существенными измене-' ниями законодательной базы.

Диссертационная работа по своему содержанию является новым самостоятельным научным исследованием также и потому, что рассмотренные в ней проблемы впервые совокупно охватывают современную действующую систему органов государственного контроля и надзора в. области строительства с указанием в ней места органов прокуратуры. В диссертации впервые на основе изучения и анализа нормативных правовых актов изложены полномочия вновь образованных органов контроля в сфере строительства, сформулированы основные проблемные вопросы, требующие решения в целях повышения уровня законности в данной сфере правоотношений.

В диссертационной работе в обобщенном виде раскрывается правоприменительная практика, дается анализ состояния законности, систематизированы и показаны наиболее типичные и распространенные нарушения законов, выявляемые в сфере градостроительства. В диссертации впервые предложена к рассмотрению наиболее современная и действенная модель организации работы прокурора по надзору за исполнением законодательства в сфере градостроительства, сформулированы научно-практические методики по выявлению, устранению и предупреждению правонарушений, освещаются вопросы соотношения прокурорского надзора и государственного контроля применительно к сфере строительства капитальных объектов.

Новизну диссертационного исследования характеризуют также сформулированные и обоснованные в ней основныеположения, выносимые на защиту:

1. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности в современных условиях является особо значимым, наиболее актуальным и приоритетным направлением деятельности прокуратуры по укреплению законности и правопорядка^России. Такое ключевое определение позволяет выделить «его в самостоятельное ^ доминирующее направлен ние прокурорского надзора по следующим.основаниям: а) современным развитием и< состоянием строительного рынка; <: б) неудовлетворительным состоянием законности в сфере градостроительства; в) реализацией приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», в том числе твердо наметившимся курсом развития законодательства, направленным на защиту жилищных и иных прав граждан, защиту муниципальной и государственной собственности на землю, защиту конкуренции в сфере жилищного строительства; г) особой сложностью и спецификой, связанных, в первую очередь, с комплексностью законодательного регулирования, наличием большого количества аспектов правоотношений (гражданско-правовые, земельные, экологические, жилищные) в сфере градостроительства.

2. Проведенное исследование позволило определить предмет прокурорского надзора применительно к теме диссертации следующим образом:

1) исполнение федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами земельного контроля и контроля в сфере строительства, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций: а) Конституции Российской Федерации; б) действующих на территории Российской Федерации законов, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов, регулирующих:

-отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, а также по капитальному ремонту, при проведении которого затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов;

-отношения, возникающие в связи с развитием территорий отношения в сфере земле-, лесо- и водопользования, в сфере охраны природных территорий, окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

-иные связанные с развитием территорий отношения;

2) соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными выше органами и должностными лицами в сфере градостроительной деятельности;

3) соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении градостроительной деятельности.

3. Градостроительным кодексом РФ органам местного самоуправления-в сфере градостроительной деятельности предоставлены широкие полномочия\* по регулированию соответствующих правоотношений. Поэтому с учетом положений абз.2 ч.1 ст.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и 4.1 ст.77 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЭ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обоснованно сформулировано предложение о том, что органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют надзор за исполнением не только Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, но и уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов. Таким образом, понятие предмета прокурорского надзора в данной сфере шире закрепленного в ст.21 Федерального закона. «О прокуратуре Российской Федерации».

4. Обосновано положение о том, что 'прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности имеет четыре основных- направления:

1) соответствие принятых^ законов и иных нормативных правовых актов федеральному земельному, градостроительному, жилищному и^ антимонопольному законодательству;

2) исполнение требований законодательства при-предоставлении-земельных участков, в том числе для строительства жилых домов;

3) обеспечение качества возводимых объектов жилищного строительства и иных капитальных объектов;

4) соблюдение порядка и сроков проведения государственных экспертиз и разрешительных процедур, связанных с возведением объектов в сфере градостроительства.

5. Дано определение понятия пределов прокурорского надзора в сфере градостроительной деятельности, которые существуют относительно круга объектов надзора, действующих законодательных актов, надзор за исполнением которых осуществляют прокуроры, характера сигналов о совершенных правонарушениях и конкретных мероприятий, осуществляемых прокурорами в целях выявления и устранения нарушений закона, их причин и способствующих им условий.

6. В целях повышения уровня законности и правопорядка в сфере градостроительных правоотношений внесены предложения об изменении законодательства по следующим основным направлениям:

-повышение роли граждан в решении градостроительных вопросов путем закрепления в Градостроительном кодексе РФ положений, регулирующих вопросы осуществления общественного контроля за обеспечением благоприятной среды жизнедеятельности в период строительства (см. приложение №3);

-внесение изменений в часть 7 ст.54 ГрК РФ путем дополнения ее указанием на прокурорский надзор как вид государственного надзора, осуществляемый при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства наряду с государственным строительным надзором, а также государственным экологическим контролем (см. приложение №3);

-выделение самовольного захвата земли в самостоятельный состав.уголовно наказуемого деяния с назначением за его совершение более суровой- санк-., • ции, чем предусмотрено ст.ЗЗО УК РФ, путем дополнения статьи 330 УК РФ квалифицирующим признаком—«в целях завладения земельным участком» (см., приложение №4);

-на уровне субъектов РФ и муниципальных образований принятие тех нормативных актов, которые предусмотрены в качестве обязательных нормами Градостроительного кодекса РФ: генеральные планы; правила землепользования и застройки; законы и иные нормативные правовые акты, устанавливающие состав, порядок подготовки документов территориального планирования муниципальных образований, порядок подготовки изменений и внесения их в такие документы, а также состав, порядок подготовки планов реализации таких документов; порядок подготовки документации по планировке территории.

7. Эффективность прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности является недостаточной, в связи с чем в помощь прокурорам разработан ряд частных методических и тактических материалов, направленных на его совершенствование с целью повышения эффективности проводимых надзорных мероприятий. Даны конкретные предложения по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности, в частности: активизация путем прокурорского вмешательства деятельности органов контроля в сфере градостроительства; регулярное обобщение и анализ информации о нарушениях законодательства в указанной сфере; активизация работы по надзору за исполнением законодательства в сфере градостроительства органами местного самоуправления, соответствия издаваемых ими как нормативных, так и индивидуальных правовых актов в соответствующей сфере правоотношений; совершенствование качества проверок и практики реагирования на нарушения законов. С этой целью подготовлен проект приказа Генерального прокурора" РФ" обч усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства1 в сфере градостроительной деятельности.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что выводы, положения и предложения научно-прикладного характера, сформулированные по результатам проведенного комплексного диссертационного исследования, можно рассматривать как определенный вклад в теорию прокурорского надзора. Предложенные в работе теоретические положения могут также иметь практическое значение в работе по дальнейшему совершенствованию организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере градостроительной деятельности, повышению его эффективности, а также способствовать научному развитию смежных сфер прокурорского надзора и иной деятельности прокуратуры.

Предложения и выводы, содержащиеся в работе, использованы в рамках прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности, а также при исследовании правовых проблем, связанных с развитием территорий.

Результаты исследования также использованы автором в практической деятельности органов государственного и муниципального контроля, органов места огосамоуправления Новосибирской области.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации изложены в трех научных публикациях автора. Наиболее важные теоретические и практические итоги диссертационного исследования докладывались на региональной научно-практической конференции работников органов прокуратуры, проходившей в 2007 г. в г. Новосибирске.

Результаты исследования и рекомендации, изложенные в диссертации, внедрены в практическую деятельность органов прокуратуры Новосибирской области, в том числе использованы при подготовке докладов о работе органов прокуратуры Новосибирской области и НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ. Методические и тактические предложения диссертанта используются на основе разработанных им планов проверок исполнения законодательства в сфере градостроительной деятельности и рекомендаций по их проведению. Кроме того, результаты1 исследования и рекомендации, изложенные в диссертации, внедрены в учебный процесс Новосибирского юридического Института (филиала)' Томского государственного университета при разработке учебно-методического комплекса, при проведении лекционных и семинарских занятий по учебным дисциплинам «Прокурорский надзор», «Земельное право», «Гражданское право».\*

Структура и объем диссертации определены задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, десяти параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и научной литературы и приложения.

## Заключение диссертации по теме "Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура", Земеров, Николай Николаевич

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Нормы права, регулирующие отношения в сфере строительства объектов капитального строительства, следует отнести к публичному праву. В совокупности рассмотренные в рамках настоящего исследования признаки градостроительного законодательства (предмет и метод правового регулирования; субъектный состав и правовой статус участников градостроительных отношений) позволили сделать вывод о том, что градостроительное законодательство в основной своей части относится к административному законодательству, которое регулирует общественные отношения с участием органов исполнительной власти в сфере государственного управления.

2. Составляющие градостроительное законодательство правовые акты возможно классифицировать по юридической силе; по'характеру регулируемых градостроительных отношений; в соответствии с рубрикацией Классификатора правовых актов, одобренного Указом Президента РФ от 15.03.2000 г. №511; по уровню субъектов правотворчества.

3. Перечисленные в ч.1 ст.4 ГрК РФ градостроительные отношения являются правовыми отношениями, имеющими общие признаки и свою структуру. Материальными объектами градостроительных правоотношений являются объекты капитального строительства, а нематериальными — безопасность и благоприятные условия жизнедеятельности человека, благоприятная окружающая среда, обеспечение которых в рамках осуществления градостроительной деятельности определяется ГрК РФ как устойчивое развитие территорий.

4. В градостроительном праве право- и дееспособность субъектов правоотношений неразрывны и образуют единую праводееспособность. Понятие строительной организации и закрепленное в ст. 132 ГК РФ понятие предприятия как имущественного комплекса не являются тождественными.

5. В определении круга субъектов градостроительных правоотношений можно выделить узкий и широкий подходы. В рамках узкого подхода к субъектам относятся лишь те физические и юридические лица, которые организуют или непосредственно осуществляют деятельность по развитию территорий и обладают специальной правосубъектностью. В рамках широкого подхода к субъектам градостроительных отношений относятся все физические и юридические лица.

6. Большое количество фактов несвоевременного правотворчества в сфере градостроительства свидетельствует о системности процесса запаздывания правового регулирования градостроительных отношений. Не всегда новации федерального законодателя были выверенными с позиции правоприменения, в связи с чем зачастую не достигали поставленных целей, в том числе и по принципиальным вопросам.

7. Современная градостроительная ситуация характеризуется ухудшением состояния объектов жилищно-коммунального хозяйства, существенным ростом аварийности инженерных коммуникаций и сооружений, массовыми нарушениями законодательства в сфере градостроительства, допускаемыми не только застройщиками, но и чиновниками органов государственной власти и местного самоуправления, необоснованным ростом стоимости одного квадратного метра жилья. Вместе с тем, увеличение объемов жилищного строительства не должно привести к снижению его качественных показателей, уровень которых, судя по вышеперечисленным фактам периодических обрушений капитальных строений, влекущихчеловеческие жертвы, является ненадлежащим, равно как и работа государственных органов и органов местного самоуправления в данной сфере.

8. В рамках исследования дана собственная классификация полномочий органов государственной власти РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности, дан- исчерпывающий перечень этих органов, анализ полномочий Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, по результатам которого сделан вывод о наличии четырех основных функций у перечисленных субъектов градостроительных отношений : а) регулятивная — органы РФ, ее субъектов, муниципальных образований;: выступают регуляторами градостроительных, жилищных-, иных гражданско-правовых, муниципальных, природоохранных, земельных и связанных с ними; общественных отношений в> соответствии с конституционным^ муниципальным, административным, экологическим и иным законодательством, и в этих случаях их нормативные правовые акты носят властный, обязательный, нормативный, то есть государственно-правовоШи (или) административный характер; б) информационная — ведение информационных систем градостроительной? деятельности и предоставление' содержащихся! в: них сведений заинтересованным лицам; в) правоохранительная — осуществление государственными органами: государственного строительного надзора; и контроля : за соблюдением: органами государственной власти субъектов Российской: Федерации; органами- местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности, осуществление муниципального земельного контроля; г) хозяйственная — органы государственной-: власти и местного самоуправления выступают заказчиками, подрядчиками градостроительной' деятельности.

9: В ходе исследования определено место прокуратуры в системе органов, осуществляющих функции по контролю в сфере градостроительной деятельности с выводом о том, что органам государственного строительного над-зора^ а также органам, осуществляющим контроль за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности, предоставлено достаточно-полномочии для решения поставленных задач — предупреждения; а также выявления и пресечения допущенных органами государственной: власти субъекта РФ,'органами местного самоуправления, застройщиками, заказчиками: или подрядчиками нарушений. Органы государственного строительного надзора нередко уклоняются от выполнения своих функций, занимают позицию стороннего на-г блюдателя, что подчас заставляет органы прокуратуры брать на себя выполнение их обязанностей. Вместе с тем, часть 2 ст.21 Закона о прокуратуре упоминает лишь о государственных органах, которые прокуратура не должна подменять при осуществлении надзора за исполнением законов. В этой связи предлагается дополнить данную норму Закона, включив в нее также и муниципальные органы, подмена которых прокуратурой не допускается.

10. С учетом положений абз.2 ч.1 ст.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», ч.1 ст.77 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-Ф3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления не только Конституции Российской' Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов; конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, но и уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов1. Таким образом, понятие предметапрокурорского надзора шире закреплено в Законе о прокуратуре. И это особенно важно в сфере градостроительной деятельности, где Градостроительным кодексом РФ органам местного самоуправления предоставлены широкие полномочия в сфере регулирования соответствующих правоотношений.

11. Предметом прокурорского надзора в сфере градостроительной деятельности являются:

1) исполнение федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций: а) Конституции Российской Федерации; б) действующих на территории Российской Федерации законов, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов, регулирующих:

-отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, а также по капитальному ремонту, при проведении которого затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов;

-отношения, возникающие в связи с развитием территорий отношения' в сфере земле-, лесо- и водопользования, в сфере охраны природных территорий, окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

-иные связанные с развитием территорий отношения;

2) соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами в сфере развития территорий;

3) соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении градостроительной деятельности.

12. Объектами прокурорского надзора в рассматриваемой сфере правоотношений могут быть все перечисленные в ст.21 Закона о прокуратуре объекты, в случае осуществления ими градостроительной деятельности, то есть деятельности по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемой в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального' строительства.

13. Цель прокурорского надзора за исполнением законов в сфере градостроительной деятельности является единой и выражается-в повышении уровня состояния законности и правопорядка. Задачи:

-обязательное вмешательство прокурора в связи с поступившей информацией о нарушении законов путем принятия мер к выявлению и устранению нарушений законов и способствующих этому обстоятельств;

-максимально полное использование возможностей прокурорского надзора за исполнением законов в предупреждении правонарушений и, в первую очередь, преступлений;

-активизация и совершенствование деятельности органов государственного контроля;

-выявление пробелов (дефектов) действующего законодательства, потребностей в нормативном регулировании общественных отношений и принятие мер к их устранению путем обеспечениия непосредственного участия прокуратуры в правотворческом процессе (разработка законопроектов, имеющих принципиальное значение, в составе рабочих групп, подготовка заключений на законопроекты, выступления на заседаниях и др.);

-доведение до населения информации о работе органов прокуратуры, в том числе и в области прокурорского надзора за исполнением законов," в особенности о принимаемых мерах к устранению нарушений законов и привлечению к ответственности виновных лиц;

-повышение эффективности прокурорского надзора, выражающейся в его влиянии на конечную цель — повышение уровня состояния законности и правопорядка.

14. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности имеет четыре основных направления:

1) соответствие принятых законов и иных нормативных правовых актов федеральному земельному, градостроительному, жилищному и антимонопольному законодательству;

2) исполнение требований законодательства при предоставлении земельных участков, в том числе для строительства жилых домов;

3) обеспечение качества возводимых объектов капитального строительства, в т.ч. жилья;

4) соблюдение порядка и сроков проведения государственных экспертиз и разрешительных процедур.

15. Пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности существуют относительно круга объектов надзора; актов, надзор: за исполнением которых осуществляют прокуроры; характера прокурорского надзора и характера мероприятий, рекомендуемых прокурорам в целях устранения нарушений закона, их причин и способствующих им условий.

16. В рамках исследования дано; собственное определение понятиям «методика» ш«тактика» прокурорского надзора. Так, методикашрокурорского надзора— понятие более общее, чем понятие тактики. Методика и тактика прокурорского надзора соотносятся как целое и часть, так как методика; наряду с тактикой; должна- включать также: и анализ нормативно-правовой базы в той: или иной сфере прокурорского; надзора, и описание наиболее: распространенных и опасных для общества правонарушений, и характеристику сложившейся прокурорской и судебной практики по данному вопросу, и-перечисление возможных имеющихся на данном направлении недостатков'. Даны рекомендации, по использованию конкретных тактических приемов в рамках реализации прокурорами полномочий по выявлению нарушений закона.и их устранению:

17. В целях повышения уровня законности и правопорядка в сфере градостроительных правоотношений необходимо внесение изменений в законодательство по следующим основным направлениям:

-повышение роли граждан в решении градостроительных вопросов путем закрепления на федеральном уровне четких процедур согласования с органами территориального общественного самоуправления градостроительных вопросов местного значения;

-внести изменения в часть 7 ст.54 ГрК РФ, дополнив ее указанием на прокурорский надзор как вид государственного надзора, осуществляемый при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства наряду с государственным строительным надзором, а также государственным экологическим контролем;

-внести изменения в часть 2 ст.21 Закона о прокуратуре, содержащую указание лишь на государственные органы, которые прокуратура не должна подменять при осуществлении надзора за исполнением законов. В этой связи представляется необходимым дополнить данную норму Закона, включив в нее также и муниципальные органы, подмена которых прокуратурой не допускается;

-выделение самовольного захвата земли в самостоятельный состав уголовно наказуемого деяния с назначением за его совершение более суровой санкции, чем предусмотрено ст.ЗЗО УК РФ;

-на уровне субъектов РФ и муниципальных образований совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности в первую очередь должно быть связано с принятием тех нормативных актов, которые предусмотрены в качестве обязательных нормами Градостроительного кодекса РФ: генеральные планы; правила землепользования и застройки; законы и иные нормативные правовые акты, устанавливающие состав, порядок подготовка документов территориального планирования муниципальных образований; порядок подготовки изменений и внесения их в такие документы, а также состав, порядок подготовки планов реализации таких документов; порядок подготовки документации по планировке территории.

18. Эффективность прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности является недостаточной, в связи с чем требуется проведение ряда методических и тактических мероприятий, направленных на его совершенствование с целью повышения уровня законности. Даны конкретные предложения по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности, в частности: активизация путем прокурорского вмешательства деятельности органов контроля в сфере градостроительства; регулярное обобщение и анализ информации о нарушениях законодательства в указанной сфере; активизация работы понадзору за исполнением законодательства в сфере градостроительства органами местного самоуправления, соответствия издаваемых ими как нормативных, так и индивидуальных правовых актов в соответствующей сфере правоотношений; совершенствование качества проверок и практики реагирования на нарушения законов; издание приказа Генерального прокурора РФ об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности.

## Список литературы диссертационного исследования кандидат юридических наук Земеров, Николай Николаевич, 2009 год

1. Правовые акты:

2. Конституция Российской Федерации. М.: ПРОСПЕКТ, 1997. — 48 с.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М. : Инфра-М, 2005. -204 с.

4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07.05.1998 № 73-Ф3. М. : Буквица, 1998. - 63 с.

5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ. Новосибирск : Сиб. унив. изд-во, 2007. - 142 с.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1. М. : Омега-Л, 2007. - 669 с.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 2. М. : Омега-JI,2007. 669 с.

8. Гражданский процессуальный кодекс РФ. М. : Омега-Л, 2005. -160 с.

9. Жилищный кодекс Российской Федерации. М. : Гросс-Медиа,2008.-96 с.

10. Земельный кодекс Российской Федерации. М. : Омега-Л, 2008. -134 с.

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. М. : Юрайт, 2006. - 338 с.

12. Лесной кодекс Российской Федерации. М. : Проспект, 2007. - 64 с.

13. Уголовный кодекс Российской Федерации. М. : Омега-Л, 2007. -176 с.

14. Уголовный кодекс РСФСР. М. : Юрид. лит., 1993. - 208 с.

15. Закон СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР» // Свод законов СССР. 1990. - Т. 10.-С. 41.

16. Закон Российской Федерации от 14.07.1992 № 3295-1 «Об основах градостроительства в Российской Федерации» // Ведомости Совета Народных Депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. -№32, ст. 1877.

17. Федеральный закон Российской Федерации от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. №47, ст.4473.

18. Федеральный закон Российской Федерации от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. - № 48, ст. 4563.

19. Федеральный закон Российской Федерации от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. - № 1, ст. 1.

20. Федеральный закон Российской Федерации от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. - № 7, ст.785.

21. Федеральный закон Российской Федерации от 10.02.1999 № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре

22. Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации.- 1999. № 7, ст. 878.

23. Федеральный закон Российской Федерации от 25.10.2001 № 137-Ф3 «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. - № 44, ст. 4148.

24. Федерального закона Российской Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. - № 3, ст. 145.

25. Федеральный закон Российской Федерации от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. - № 52,ч. 1, ст. 5140.

26. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-Ф3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. - № 40, ст. 3822.

27. Федеральный закон Российской Федерации от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. -2005. № 1, ч. 1, ст. 15.

28. Федеральный закон Российской Федерации от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. -2005. № 1, ч. 1, ст. 17.

29. Федеральный закон Российской Федерации от 31.12.2005 № 210-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ» // Собрание законодательства РФ. 2006. - № 1, ст. 21.

30. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-Ф3 «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. - № 31, ч. 1, ст. 3434.

31. Федеральный закон Российской Федерации от 18.12.2006 № 232-Ф3 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. -2006. -№ 52, ч. 1, ст. 5498.

32. Федеральный закон Российской Федерации от 22.07.2008 № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. -2008.-25 июля.- № 158.

33. Указ Президента Российской Федерации от 18.12.1991 № 294 «Об особо ценных объектах национального наследия России» // Ведомости Совета Народных Депутатов и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 52, ст. 1891.

34. Указ Президента Российской Федерации от 30.11.1992 № 1487 «Об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации»

35. Ведомости Совета Народных Депутатов и Верховного Совета РФ. -1992. № 49, ст. 2936.

36. Указ Президента РФ от 30.11.1995 № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. - № 49, ст. 4775.

37. Указ Президента Российской Федерации от 15.03.2000 № 511 «О классификаторе правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. - № 12, ст. 1260.

38. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. - № 11, ст. 945.

39. Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2008 № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при.осуществлении предпринимательской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. - № 20, ст. 2293.

40. Постановление Совета Министров СССР от 23.01.1981 № 105 «О приемке в эксплуатацию законченных строительством объектов» // Свод законов СССР. 1981. - Т. 6. С. 45.

41. Постановление Совета Министров РСФСР от 08.06.1981 № 302 «О приемке в эксплуатацию законченных строительством объектов» // Сборник постановлений РСФСР. 1981. -№ 18, ст. 118.

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.09.2001 № 675 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002-2010 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. - № 39, ст. 3770.

43. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.06.2004 № 286 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству» // Собрание законодательства Российской Федерации. -2004. -№ 25, ст. 2568.

44. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2004 " №418 «Об утверждении Положения о Федеральном\* агентстве кадастра объектов недвижимости» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004.-№34, ст. 3554.

45. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.2005 № 698 «О форме разрешения на строительство и форме разрешения на ввод объекта в эксплуатацию» // Собрание законодательства Российской Федерации. -2005.-№48, ст. 5047.

46. Постановление Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 7, ст. 774.

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.06.2006 № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. - № 25, ст. 2725.

48. Распоряжение Правительства РФ от 06.11.2004 № 1421-р «Об утверждении программы разработки технических регламентов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. - № 46, ч. 2, ст. 4551.

49. Постановление Верховного суда Российской Федерации от 06.06.2003 № 86-В03-9 // Бюллетень Верховного суда Российской Федерации. -2003. -№ 11.

50. Постановление Верховного суда Российской Федерации от 27.09.2005 № 45-ад05-2 // Бюллетень Верховного суда Российской Федерации. — 2006. № 4.

51. Постановление Федерального суда Западно-Сибирского округа от 22.03.2007 по делу №Ф04-631/2007 (31266-А45-32) // Вестник Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. 2007. - №3.

52. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 04.10.2006 № 3539-4-ГД «Об обращении Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации «К Председателю

53. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11.12.1998 № 89 «О Регламенте Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Сборник основных приказов w указаний-Генерального прокурора Российской Федерации. -М., 1999.

54. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от1704.2008 №67 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской. Федерации» : Электронный ресурс. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

55. Закон Новосибирской области от 03.03.2004 №168-03 «О системе исполнительных органов государственной власти Новосибирской области» // Советская Сибирь. 2004. - №44.

56. Постановление губернатора Новосибирской области от 20.12.2004 № 739 «Об утверждении Перечня территориальных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области» // Советская Сибирь. 2005. -№ 5.

57. Постановление губернатора Новосибирской области от 18.04.2005 № 224 «О департаменте строительства и жилищно-коммунального хозяйства Новосибирской области» // Советская Сибирь. 2005. - № 83.

58. Постановление губернатора области от 06.02.2007 № 49 «Об инспекции государственного строительного надзора» // Советская Сибирь. — 2007. № 32-33.

59. Решение городского Совета Новосибирска от 10.07.1997 № 56 «О Положении «О территориальном общественном самоуправлении населения в городе Новосибирске» // Вечерний Новосибирск. 1997. - № 142.

60. Постановление мэра г. Новосибирска от 05.03.1999 № 210 «Об утверждении положения, структуры и штатного расписания главного управления благоустройства и озеленения» : Электронный ресурс. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

61. Книги, монографии, сборники, статьи, учебные пособия:

62. Абузова Г.А., Казарина А.Х., Соколова ИА. Прокурорский надзор за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации / Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ. — М., 2003. 104 с.

63. Автономов А.С. Избирательная власть. М. : Права человека, 2002. - 279 с.

64. Андрианов Н.А. Разграничение компетенции в сфере регулирования градостроительной деятельности: Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования // Правовые вопросы строительства. 2006. - № 1. -С. 34-40.

65. Бандорин JI.E., Шиняева Н. Кодексом по городу // Экономика и жизнь-Юрист. 2006. - № 49 (454). - С.4-6.

66. Басков В.И. Прокурорский надзор : учебник. М., 2001. - 558 с.

67. Беляев В.П. Сущность надзора и некоторые пути его оптимизации // Российский следователь. 2005. - № 12. - С. 2-4.

68. Березовская С.Г. Прокурорский надзор в советском государственном управлении. -М. : Гос. юриздат, 1954. 107 с.

69. Березовская С.Г. Новое в общем надзоре // Социалистическая законность. 1980. - №12. - С.20-24.

70. Берензон А.Д., Мелкумов В.Г. Работа прокурора по общему надзору. Вопросы общей методики. М. : Юрид. лит., 1974. — 144 с.

71. Беркович Е.Ф. Актуальные проблемы прокурорского надзора в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. -№ 9. - С. 31-35.

72. Бессарабов В.Г. Прокуратура России в системе государственного контроля. М., 1999. - 440 с.

73. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: Учебник. М. : ТК Велби ; Проспект, 2006. - 536 с.

74. Бессарабов В.Г., Катаев К.А. Защита Российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М. : Издательский дом «Городец», 2007.-464 с.

75. Брагинский М.И. Совершенствование законодательства о капитальном строительстве. — М., 1982. — 144 с.

76. Бугорский В.П. Гражданско-правовые основы предпринимательской деятельности в строительстве. М., 2004. - 324 с.

77. Вайнберг Э.И. Приоритетные направления градостроительной деятельности в начале XXI века // Проблемы урбанизации на рубеже веков. — Смоленск, 2002. С. 33-40.

78. Васильева Ю. Украл, испортил—в тюрьму // Российская бизнес-газета. 2008. - 26 авг. - № 33. - С. 1.

79. Велиев И.В. Место прокуратуры в системе органов государственной власти РФ //Современное право. -2005. — № 10.-С. 10-14.

80. Викторов И.С. Прокуратура: статус на рубеже тысячелетий // Законность. 2000. - № 12. - С. 22-25.

81. Викторов И.С. О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства, направленного на реализацию национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» // Жилищное право. 2006. -№ 10.-С. 3-18.

82. Викторов И.С., Макашева А.Ж., Шалыгин Б.И. Прокурорский надзор за исполнением жилищного и земельного законодательства в рамках реализации национальных проектов : науч.-метод. рекомендации. М., 2007. - 96 с.

83. Вильнер М.Я. О совершенствовании градостроительного законодательства // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2006. - № 1/2.-С. 10.

84. Винокуров А. Проверки законности правовых актов органов местного самоуправления // Законность. 1998. - № 9. - С. 12-18.

85. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум. -М., 2000. 544 с.

86. Владимиров В.В. Градостроительство и власть // Проблемы градостроительства России. — М., 1999.-С. 10-23.

87. Воронин В.М., Рогонский В.А. Строительные катастрофы. — С Пб. : Стройиздат, 2001. 160 с.

88. Гаврилов В.В. Сущность прокурорского надзора в СССР: предмет, объект, функции, компетенция / под ред. В.И. Новоселова. Саратов : Изд-во Саратов, ун-та, 1984. - 151 с.

89. Галямов Ю.Ю. Проблемы развития и застройки населенных мест Томской области в современных экологических условиях // Материалы областной научно-практической конференции. Томск, 1998. — 116 с.

90. Города России: проблемы строительства, инженерного обеспечения, благоустройства и экологии : тез. докл. Пятой междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. Ю.И. Вдовина. Пенза, 2003. - 345 с.

91. Горшенева Н., Финкель В. Заслон недоброкачественному строительству // Социалистическая законность. 1979. - № 3. - С. 14-16.

92. Градостроительное законодательство России на пути реформ (сравнительный анализ и концепция реформирования). М. : Фонд «Междунар. ин-т развития правовой экономики». — 1996. — 120 с.

93. Гражданское право : учебник / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого.-М., 1997.-331 с.

94. Гражданское право России : учебник для вузов / под ред. З.И. Цы-буленко. М., 1998. - 464 с.

95. Грешников И.П. Субъекты гражданского права: юридическое лицо в праве и законодательстве. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2002. - 331 с.

96. Григорьева Н.В. Прокурорский надзор : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2003.-225 с.

97. Гулиев В. России—надежные властные структуры // Советская юстиция. 1992. -№23/24. - С. 5-8.

98. Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. JI. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. - 136 с.

99. Денисова Г.Д. Административная ответственность за правонарушения в области строительства. — М., 2003. — 145 с.

100. Дмитриев Ю.А., Черемных Г.Г. Разделение властей и правовая природа органов прокуратуры // Юрист. 1997. - № 6. - С. 30-31.

101. Дьячков В.А. О техническом регулировании в строительстве // Строительные материалы. — 2005. № 2. - С. 5.

102. Елистратов А.И. Административное право РСФСР. JT. : Госиздат, 1925.-235 с.

103. Емельянов С. Пределы общего надзора прокуратуры // Социалистическая законность. 1975. - № 7. - С. 54-57.

104. Еременко В. Око государево—око Президента // Российская газета. 1993.- 15 окт.

105. Звягин Ю. Почему дорожают метры // Российская бизнес-газета. — 2006.-№16.

106. Зорькин В.Д. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества. М., 2004. - С. 17.

107. Иванов JL, Ким В. Надзор за исполнением законов об ответственности за недоброкачественное строительство // Социалистическая законность. — 1975.-№5.-С. 35-38.

108. Ивлева А.Ф. Самовольный захват земли: историческая и современная уголовно-правовая оценка // Правовые вопросы недвижимости. — 2007.-№ 1.-С. 35.

109. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности) / Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ. — М., 2005.-280 с.

110. Калмыков Г.И. Строительный бизнес в России: с чего начать и как преуспеть. М. : Флинта ; Наука, 2003. - 439 с.

111. Карамзина Р.В. Строителей не отпускают на волю // Экономика и жизнь-ЮРИСТ. 2006. - № 43. - С. 35.

112. Ковалева Е. Тенденции развития градостроительных отношений в Российской Федерации в свете нового Градостроительного кодекса РФ // Хоз-во и право. 2006. - № 2 (прил.). - С. 3-64.

113. Коваленко Н.И. Законодательство о капитальном строительстве при переходе к рынку // Гражданское право России при переходе к рынку. — М., 1995.-С. 175.

114. Комментарий к Градостроительному кодексу РФ (постатейный) / под ред. С.А. Боголюбова. М. : ИЗиСП Проспект, 2007. - 448 с.

115. Коробейников Б.В. Предупреждение преступлений в народном хозяйстве методами общего надзора прокуратуры // Проблемы прокурорского надзора. М., 1972. - С. 3-42.

116. Коробейников Б.В. Основные понятия общего надзора // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. М., 1975. - ч. 2. - С. 22-30.

117. Костенко Н. Прокуратура—опора президентской власти // Российская юстиция. 1994. - № 11. - С. 25-26.57'. Крюков В.Ф. Курс лекций по прокурорскому надзору : учеб. пособие. Курск, 2000. - 784 с.

118. Кулагин П. Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. 2001. - № 1.-С. 30.

119. Ленин В.И. О «двойном» подчинении и законности // Полн. собр. соч.-Т. 45.-С. 197-201.

120. Ломовский В.Д. Курс прокурорского надзора в Российской Федерации. Тверь : Твер. гос. ун-т, 2004. - 441 с.

121. Любовный В.Я. Сложившиеся тенденции и пути решения проблем городского развития // Проблемы урбанизации на рубеже веков. Смоленск, 2002.-С. 40 - 52.

122. Макаров О.В. Гражданско-правовая организация строительного комплекса Российской Федерации. Липецк : ЛГТУ, 2005. - 254 с.

123. Макарова О.А. Долевое строительство «в законе» // Правовые вопросы строительства. — 2005. № 2. - С. 37.

124. Мартыненко И. Надзор за соблюдением законов о борьбе с самовольным строительством // Законность. — 1995. — № 7. С. 46-48.

125. Махлин М. Стены и цены // Российская бизнес-газета. 2006. - 25 апр. -№ 16.

126. Мелкумов В.Г. Общие вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. — Душанбе, 1965. 204 с.

127. Мыцыков А. Прокуратура. Проблемы развития // Законность. -2000.-№ 1.-С. 4.68'. Николаева JI.A. Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении : учебное пособие. JI. : Изд-во ЛГУ, 1979. - 103 с.

128. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Юристъ, 1996. - 472с.

129. Общая теория государства и права : акад. курс. В 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. - М. : Норма, 2007.

130. Овчинников В.П., Чернова К.Т. Прокурорский надзор за исполнением законов о борьбе с недобросовестным строительством : метод, пособие. -М., 1989.-64 с.

131. Ожегов С.И. Словарь русского языка. 20-е изд. - М., 1989. - 840 с.

132. Организация работы городской (районной) прокуратуры : метод, пособие. М., 2001. - 297 с.

133. Осипян С. Функции прокуратуры и предмет надзора // Законность. -2006. -№ 12.-С. 7-10.

134. Павлова В. Национальный проект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» в цифрах // Недвижимость и цены. 2007. - 23 марта -С. 30.

135. Помещикова С.А. Учет мнения населения в градостроительной деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2007. - № 7. - С. 32.

136. Проблемы градостроительства России : сб. тр. членов Отд-ния гра-достр. РААСН / отв. ред. JI.B. Вавакин. М. : Отд. информ.-изд. деятельности РААСН. - 1999.- 144 с.

137. Проблемы урбанизации на рубеже веков / отв. ред. А.Г. Махрова. — Смоленск : Ойкумена, 2002. 328 с.

138. Проблемы эффективности прокурорского надзора : сб. науч. тр. / под ред. К.Ф. Скворцова. М., 1977. - 160 с.

139. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник / под ред. проф. В.И. Рохлина. СПб., 2000. - 328 с.

140. Прокурорский надзор : учеб. для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. — М. : Норма, 2004. 480 с.

141. Прокурорский надзор: учебник / Ю.Е. Винокуров и др. ; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. — 7-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт-Издат, 2007. -459 с.

142. Прокурорский надзор : учеб. для студентов вузов / под ред. О.А. Галустьяна, А.П. Кизлыка, А.В. Ендольцевой. 3-е изд., перераб. и доп. — М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2006. - 399 с.

143. Римшин В.И., Греджев В.А. Основы правового регулирования градостроительной деятельности: Учеб. пособие для строит, вузов. М. : Высш. шк, 2006. -280 с.

144. Розенфельд В.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов о предпринимательской деятельности и защите прав потребителей / под ред. A.M. Рекункова. Воронеж : Изд-во Воронеж, ун-та, 1996. — 232 с.

145. Российское законодательство Х-ХХ вв. В 9 т. Т.4. Законодательство периода становления абсолютизма / под общ. ред. О.И. Чистякова. М. : Юрид. лит., - 1986.-512 с.

146. Сеитхалилов JI. Вступительная статья к номеру // Архитектура СССР.-1990. № 4. - С. 3.

147. Сергеев М. Усилить прокурорский надзор за качеством строительства // Социалистическая законность. 1984. - № 6. - С. 4-5.

148. Соколов B.C. Пути повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере капитального строительства // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. — М., 1990. — Вып. 122. -С. 68-74.

149. Состояние законности и правопорядка в Российской, Федерации и работа органов прокуратуры. 2007 год : информ.-аналит. доклад. В 2 ч. Ч. 1 / под. общ. ред. И.Э. Звечаровского. М., 2008. - 102 с.

150. Теория государства и права : учеб. для вузов / под. ред. В.М. Ко-рельского, В.Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. — М. : НОРМА, 2001. — 616 с.

151. Тихомиров Ю.А., Котлевская И.В. Правовые акты : учеб.-практ. и справ, пособие.-М., 1999.-381 с.

152. Триггер А.А. Совершенствование законодательства о капитальном строительстве // Советское государство и право. 1976. - № 8. - С. 70.

153. Хохлов С.А. Правовое регулирование хозяйственных связей по выполнению работ. Свердловск, 1983. - 98 с.

154. Черевчина И. Выбор земельного участка: государственная экологическая экспертиза // Законность. 2005. - № 10. - С. 11-12.

155. Черных О.В. Строительный надзор в истории России // Правовые вопросы строительства. — 2003. — № 1- С. 62-64.

156. Черняк М.Я. Законодательство о капитальном строительстве: современное состояние и пути его совершенствования // Законодательство о капитальном строительстве. М., 1975. - Вып.7, ч.2. - С. 804.

157. Чувилев А.А., Чувилев Ан.А. Прокурорский надзор : вопросы и ответы. М. : Новый юрист, 1999. - 136 с.

158. Чурилов А. Прокурорский надзор за соблюдением закона о качестве гражданско-жилищного строительства // Социалистическая законность. — 1974. -№ 8. С. 20-22.

159. Чурилов А.В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора. -М., 1999. 80 с.

160. Шалумов М.С. Прокуратура в современном российском государстве. Кострома, 2001. — 132 с.

161. Шинд В.И. О соотношении методики и тактики прокурорского надзора // Вопросы теории законности и прокурорского надзора. — М., 1994. — С. 23-29.

162. Яковлев В.Ф. О Гражданском кодексе Российской Федерации // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. — 1995. № 1. — С. 2-8.

163. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор : учебник. М. : Городец-издат, 2001.-400с.

164. Диссертации и авторефераты:

165. Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры : автореф. дис. . д-ра юрид. наук. -М., 1977. — 29 с.

166. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации : дис. . д-ра юрид. наук. М., 2001. - 483 с.

167. Дегтярева Н.Н. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации: институциональный и сравнительный анализ : автореф. дис. . канд. юрид. наук. — М., 2000. -26 с.

168. Куликов О.В. Административно-правовая организация реформирования прокурорского надзора за законностью деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. . канд. юрид. наук. Хабаровск, 2004. 26 с.

169. Мадякин Д.А. Проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов в сфере предпринимательской деятельности : автореф. дис. . канд. юрид. наук. М., 2005. - 28 с.

170. Розенфельд В.Г. Проблемы теории и практики прокурорского надзора в Российской Федерации : дис. . д-ра юрид. наук. М., 1996. - 55 с.

171. Хатов Э.Б. Теоретические и практические проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов органами государственного контроля в сфере экономики : автореф. дис. . канд. юр. наук. М., 2003. -32 с.1. ПРОЕКТ

172. Приказ Генерального прокурора РФ «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности»

173. В целях осуществления надлежащего прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности, руководствуясь п. 1 ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказываю:

174. Прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, другим территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур:

175. Наладить регулярное поступление и анализ информации о всех фактах причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате нарушения законодательства о градостроительной деятельности.

176. В организации надзора за исполнением законодательства о градостроительной деятельности использовать возможности взаимодействия с органами контроля, саморегулируемыми организациями в строительстве.

177. В необходимых случаях предавать гласности принимаемые органами прокуратуры меры по устранению выявленных нарушений градостроительного законодательства, а также способствующих им причин и условий.

178. Контроль за исполнением настоящего Приказа возложить на первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации согласно распределению обязанностей.

179. РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

180. О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ПРОКУРАТУРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ1. Статья 1.

181. РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

182. О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС1. РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ1. Статья 1.

183. РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

184. О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ1. Статья 1.

185. Внести в Уголовный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 25, ст. 2954; 2003, № 50, ст. 4848) изменения, дополнив статью 330 частью 3 следующего содержания:

186. То же деяние, совершенное в целях завладения земельным участком— наказывается ограничением свободы на срок до четырех лет, либо арестом на срок от пяти до семи месяцев, либо лишением свободы на срок до шести лет.».1. Результаты анкетирования.

187. НАУЧНО ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ АКАДЕМИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ1. Уважаемый коллега!

188. Подписывать опросный лист эксперта не требуется.

189. Как Вы оцениваете соотношение законности и целесообразности в сфере градостроительной деятельности:23. не все законодательные требования целесообразны—43%;24. законность всегда целесообразна—40%;25. затрудняюсь ответить—17%.

190. Благодарим Вас за участие в научном исследовании!

Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>