

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт
Магистратура

УДК 343.79

Мошенко Юлия Евгеньевна


ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ
ДОЛЕВОГО СТРОИТЕЛЬСТВА МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание степени магистра
по направлению подготовки
40.04.01 – «Юриспруденция»


Руководитель ВКР

к.ю.н., доцент

 О.В. Воронин

«18» 07 2019 года.

Автор работы

 Мошенко Ю.Е.

Томск - 2019

Оглавление

Введение	3
1.1 Понятие, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов	8
1.2 Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов	17
2.1 Общая характеристика организации деятельности прокурора по надзору за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов	31
2.2 Полномочия прокурора при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов	41
Заключение	62
Список использованных источников и литературы	65
ПРИЛОЖЕНИЕ А	77

Введение

Конституция РФ 1993г. закрепила современные принципы осуществления политики российского государства.

В основном законе страны была подчеркнута социальная направленность российского государства, т.е. закреплена иной подход к пониманию сущности и содержанию прав и свобод человека и гражданина, носящих социальный характер, в т.ч. включая право на жилище.

С установлением приоритета социального характера политики государства, в течение длительного времени становления законодательной базы, в нормы действующего законодательства были внесены многочисленные изменения в гражданско-правовое регулирование отношений, возникающих по поводу реализации прав граждан на жилище, в т.ч. способствующих формированию доступного рынка жилья, увеличению процента жилья, находящегося в частной собственности обычного населения.

Данные действия имели конечной целью создание благоприятных условий для повышения уровня жизни российских граждан, для развития жилищного строительства, роста благосостояния россиян.

Здесь же актуальным стал и вопрос обеспечения большей части населения доступным жильем, приобрел популярность вариант долевого строительства жилья для граждан.

В настоящее время вопросы обеспечения защиты прав и законных интересов граждан–участников долевого строительства являются предметом постоянного контроля.

Надлежащее осуществление прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов, своевременное и действенное реагирование на выявленные правонарушения должны рассматриваться в качестве основного средства достижения законности в

рассматриваемой сфере, обеспечивающего реальную возможность реализации гражданами РФ права на доступное жилье.

Анализ материалов прокурорских проверок указывает на массовый характер нарушений законодательства, регламентирующего вопросы долевого строительства жилья как со стороны недобросовестных застройщиков, так и, в некоторых случаях, со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, выявляются и недостатки законодательного регулирования рассматриваемого института.

К сожалению, принимаемые органами прокуратуры меры реагирования пока не могут считаться достаточными для недопущения нарушений в указанной сфере, ввиду чего возникает объективная потребность в выработке более эффективных приемов и способов обнаружения, устранения и дальнейшего предупреждения правонарушений в области долевого строительства.

Представляется, что наибольшая эффективность и действенность надзора на данном направлении может быть достигнута путем разработки новых организационно-методических мероприятий для прокурорских работников, а также активизации участия органов прокуратуры в правотворческой деятельности, чему и посвящено настоящее исследование.

Тема настоящей исследовательской работы носит комплексный характер. Разработке отдельных аспектов данной области посвятили свои труды многие ученые, в частности: Ю.Е. Винокуров, В.Г. Бессарабов, В.Б. Ястребов, Б.В. Коробейников, Е.А. Феоктистова, О.Л. Капица, Т.В. Бессарабова, Н.Н. Земеров и многие другие.

Научная новизна проведенного исследования выражается в комплексном характере исследовательской работы; в обосновании автором позиции о самостоятельности исследуемой деятельности прокурора как направления прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов; в разработке автором собственной классификации типичных нарушений в исследуемой области с целью оптимизации процесса проведения прокурорских

проверок; в предложении автором собственной эффективной методики по выявлению, устранению и предупреждению правонарушений в рассматриваемой сфере; в предложении автором варианта совершенствования норм действующего законодательства.

Объектом исследования являются правоотношения, складывающиеся в процессе осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов между организациями, осуществляющими строительство жилых домов за счет финансирования населения, самими гражданами и органами, уполномоченными осуществлять должный контроль на всех этапах реализации данными субъектами своих прав и исполнения обязанностей.

Предмет исследования представляют собой содержание и основные закономерности деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов, теоретические и организационные основы такой деятельности, а также непосредственная правоприменительная практика в рассматриваемой сфере.

Цель исследовательской работы заключается в том, чтобы путем анализа норм действующего законодательства, изучения практической деятельности сотрудников прокуратуры, освещения теоретических основ исследуемого правового института уточнить теоретические положения и разработать практические рекомендации по правовому регулированию и организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов, а также предложить варианты дополнения норм действующего законодательства о долевом строительстве, способствующих повышению эффективности работы органов прокуратуры в данном направлении.

Цель исследовательской работы достигается путем разрешения следующих задач:

- Определить понятие, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов;
- Разработать классификацию типичных нарушений законов в рассматриваемой сфере правоотношений;
- Разработать методические рекомендации для прокурорских работников по выявлению, устранению и предупреждению нарушений законов в исследуемой области;
- Разработать предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы участия граждан и организаций-застройщиков в долевом строительстве многоквартирных домов

Методологическую основу исследовательской работы составляет совокупность общенаучных, частных и специальных методов познания. При проведении исследования были использованы следующие методы: сравнение, обобщение, анализ, а также логический, статистический, формально-юридический методы, системно-структурный анализ.

Нормативную основу исследования составили такие нормативно-правовые акты как Конституция РФ, Жилищный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, ФЗ «О прокуратуре РФ», ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ», а также указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, акты федеральных министерств, служб и агентств, акты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, приказы и указания Генерального прокурора РФ и нижестоящих прокуроров.

В эмпирическую основу исследования вошли материалы информационных писем, докладных записок, отчетов Генеральной прокуратуры, Управлений Генеральной прокуратуры по федеральным округам, прокуратуры Томской области и прокуратур районов г. Томска за период 2017-2019г., материалы судебных дел Арбитражного суда Томской области, а также статистические

данные о нарушениях жилищного, земельного, градостроительного законодательства за такой же период.

Структура работы определена предметом и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав (включающих в себя 4 раздела), заключения, списка использованной литературы.

1.1 Понятие, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов

Для определения особенностей прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов необходимо, прежде всего, определить его понятие, которое не может быть сформулировано без учета общетеоретических положений о понятии прокурорского надзора, анализу которого посвятили свои работы многие исследователи.

Так, О.В. Воронин отмечает, что «прокурорский надзор, будучи основной функцией отечественной прокуратуры, представляет собой деятельность органов и учреждений прокуратуры, осуществляющих от имени Российской Федерации наблюдение за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории. Одни авторы считают его самостоятельным видом государственной деятельности, отличным от контроля, другие – разновидностью контроля, третьи занимают компромиссную позицию, говоря о контрольно-надзорной деятельности современной прокуратуры»¹.

При этом «с учетом требований действующего законодательства и исторического значения, прокурорский надзор следует считать самостоятельным правовым явлением, отличным от прочих видов контрольной деятельности. Такой вывод основывается на том, что это единственный вид публичной проверочной деятельности, предполагающий правовую оценку соблюдения и исполнения законов максимально возможным кругом поднадзорных лиц, включающим в себя подавляющее большинство публичных органов, учреждений и должностных лиц. Прокурорский надзор обладает рядом сходных с контролем черт, однако его предназначение, принципы организации, формы реализации не позволяют рассматривать его как какую-либо ординарную или специфичную форму контроля. Будучи самостоятельным правовым

¹ Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. докт. наук А.Г. Халиулина. – Томск: изд-во НТЛ, 2013. С.56.

явлением, он обладает специфичным содержанием, традиционно увязываемым с понятием законности»².

Также можно принять за основу понятие прокурорского надзора, сформулированное В.Г. Бессарабовым как «законодательно закреплённый вид основной специфической осуществляемой от имени государства в пределах его полномочий деятельности прокуроров в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства путем своевременного выявления, устранения и предупреждения нарушений законов»³.

В вышеприведенных определениях учтены и цели надзора, и обозначена специфичность данной деятельности государственных органов и должностных лиц именно от имени государства – Российской Федерации.

Назначением прокурорского надзора следует считать утверждение свойственными ему средствами режима абсолютного исполнения законов, т.е. позволяющего беспрепятственно претворяться в действительности государственной воле, выраженной в законах.

«Сущность прокурорского надзора заключается именно в формировании своей практикой общей правоприменительной ситуации в стране, обеспечивающей единое понимание законов федеральными государственными органами, представительными (законодательными) и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, другими органами, организациями и лицами, на которых распространяются надзорные полномочия прокуроров, и точное исполнение ими содержащихся в законах правовых предписаний»⁴.

² Воронин О.В. Указ. соч. С.57.

³ Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. М., 2006. С.9

⁴ Феоктистова Е.А. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов : дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2010. С.18.

Для верного определения места прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов в деятельности прокурорских работников, необходимо определить и понятие отрасли прокурорского надзора.

Проанализировав определения отрасли прокурорского надзора, предложенные разными исследователями, я пришла к выводу, что наиболее полным определением отрасли прокурорского надзора, т.е. учитывающим все существенные характеристики данного понятия является предложенное В.Г. Бессарабовым: «законодательно определенная самостоятельная составная часть единого прокурорского надзора, характеризующаяся наличием собственного объекта и предмета надзора, а также особыми, характерными только для данной области общественных отношений специфическими задачами и полномочиями прокуроров по надзору за исполнением законов»⁵.

Отсюда можно заключить, что прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов представляет собой отрасль прокурорского надзора, законодательно закрепленную в ст. 21 ФЗ от 17.01.1992г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее по тексту - Закон о прокуратуре)⁶, имеющую собственные объект и задачи надзора. Данная отрасль может быть разделена на соответствующие подотрасли в зависимости от сфер общественных отношений, за исполнением законов которых и осуществляется надзор.

Следует отметить, что каждая подотрасль прокурорско-надзорной деятельности имеет свой узкий предмет, ограничивается установленными пределами и осуществляется в отношении ряда определенных объектов, которые зачастую могут подразделяться на еще более мелкие направления надзора.

⁵ Бессарабов В.Г. Указ.соч. С.9.

⁶ О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 17 янв. 1992г. №2202-1 : (в ред. от 27 дек. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Электрон. Дан. М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

Выбирая термин, определяющий часть подотрасли прокурорского надзора следует исходить из сложившегося в теории прокурорского надзора понятия «направление», которое, как отмечает Т.В. Бессарабова «олицетворяет собой определенную сторону, участок деятельности прокуратуры»⁷.

Поскольку граждане, принимая участие в долевом строительстве жилья, реализуют конституционно-закрепленное социальное право каждого на жилище, надзор в исследуемой сфере необходимо рассматривать как направление подотрасли прокурорского надзора – за исполнением законов о социальных правах граждан.

Так, Т.В. Бессарабова в своем диссертационном исследовании указала, что «прокурорский надзор за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов является частью такого направления надзора как надзор за исполнением законов в сфере реализации прав граждан на жилище»⁸.

Считаю, что в контексте данного исследования, учитывая определение рассматриваемого направления надзора как части прокурорского надзора за исполнением законов в сфере реализации права на жилище принципиально отметить комплексный характер данной деятельности, выражающейся в направленности надзора на исполнение совокупности норм действующего гражданского, земельного, градостроительного и иного законодательства, регламентирующего правоотношения в рассматриваемой сфере.

«Выделение данного направления надзорной деятельности прокуроров обусловлено сложившейся в настоящее время ситуацией в указанной сфере правоотношений, требующей пристального внимания прокуроров»⁹ - неоднократно отмечалось на заседаниях Управления Генеральной прокуратуры по федеральным округам.

⁷ Бессарабова Т.В. Прокурорский надзор за исполнением законов с сфере реализации права на жилище в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С.104.

⁸ Бессарабова Т.В. Указ. соч. С.103.

⁹ Анализ состояния законности свидетельствует о распространенности нарушений в сфере долевого строительства жилья в Сибири : [Электронный ресурс] // Прокуратура Томской области. Электрон. Дан. [Б.м.; 07.08.2017]. URL: <http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/7306.html> (дата обращения 25.04.2018).

Таким образом, прокурорский надзор за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов является частью специфической деятельности государства и характеризуется наличием собственного предмета, ряда объектов и задач, а следовательно, может быть выделен как одно из направлений подотрасли прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

Сущность данного надзора заключается в укреплении состояния законности в области долевого строительства жилья путем применения средств прокурорского надзора для положительного влияния на правоприменительную практику в исследуемой области отношений.

Кроме того, применительно к исследуемому направлению прокурорского надзора следует определить и цели деятельности органов прокуратуры при его осуществлении, которые можно сформулировать следующим образом:

- обеспечение верховенства Конституции РФ, федеральных законов и законов субъекта РФ, регулирующих общественные отношения в сфере долевого строительства многоквартирных домов;
- обеспечение единства и укрепление законности в деятельности государственных органов, ОМСУ, обладающих контрольными полномочиями в исследуемой сфере;
- защита прав и законных интересов граждан-участников долевого строительства, а также прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности (застройщиков) при проведении государственного контроля в данной области.

Приказом Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» были определены основные задачи в общенадзорной деятельности органов прокуратуры.

В данном приказе отмечено, что «основными направлениями надзорной деятельности необходимо считать надзор за законностью правовых актов,

соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений»¹⁰.

Задачи исследуемого направления надзора обозначены в п.2.2 «Программы действий органов прокуратуры Российской Федерации в условиях оздоровления ситуации в финансовом и других секторах экономики», согласно которой «органам прокуратуры надлежит выполнять обобщение состояния законности и практику прокурорского надзора за соблюдением прав граждан при привлечении юридическими лицами их средств для долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, проанализировать принимаемые меры по преодолению застройщиками финансового кризиса и исполнению своих обязательств перед дольщиками»¹¹.

Учитывая положения закона о Прокуратуре, вышеперечисленных приказов Генерального прокурора РФ были сформулированы следующие задачи, стоящие перед современным прокурорским надзором за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов:

- обеспечение возможности получения достоверных сведений о состоянии законности и существующих нарушениях законов в исследуемой сфере, обобщение и анализ полученных сведений, разработка эффективных мер по устранению выявленных нарушений;
- формирование актуальных перечней организаций-застройщиков, привлекающих денежные средства участников долевого строительства многоквартирных домов, а также составление списков объектов недвижимости, строящихся с привлечением денежных средств дольщиков;

¹⁰ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс] : приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 07 дек. 2007 г. №195 // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

¹¹ Об утверждении программы действий органов прокуратуры Российской Федерации в связи с принимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики (вместе с Программой действий органов прокуратуры Российской Федерации в условиях оздоровления ситуации в финансовом и других секторах экономики) [Электронный ресурс]: приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 19 нояб. 2008 г. №236 // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

- координация действий уполномоченных органов государственной власти и ОМСУ, правоохранительных органов, представителей общественности в борьбе с нарушениями законности в рассматриваемой сфере правоотношений;
- совершенствование тактики и методики прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов, в т.ч. путем постоянного совершенствования академических знаний сотрудников органов прокуратуры;
- организация оперативного проведения проверок поступающей информации о возможных нарушениях закона;
- оперативное реагирование как на выявленные нарушения норм действующего законодательства, так и на незаконные нормативно-правовые акты в сфере долевого строительства для их отмены или изменения в соответствии с требованиями закона;
- проведение плановых и внеплановых проверок и последующий детальный разбор, анализ допустимости, достаточности и качества мер, принятых органами контроля, направленных на предупреждение возможных нарушений и устранение уже выявленных;
- требование от соответствующих органов по контролю проведения проверок в подконтрольных организациях-застройщиках;
- обобщение результатов проведенных проверок, оценка эффективности принятых мер прокурорского реагирования, обобщение по итогам проведения проверочных мероприятий, путем формулирования выводов и предложений о состоянии законности в исследуемой сфере, о выявленных недоработках при организации данного направления надзора и о положительных достижениях, подлежащих обязательному направлению для сведения нижестоящим подчиненным прокурорам;
- постоянный анализ имеющихся в производстве материалов надзорных проверок, материалов уголовных дел следственных органов, а также

судебной практики по рассмотрению споров, касающихся защиты прав, реализации интересов всех участников долевого строительства;

- принятие мер, направленных на возмещение материального ущерба лицами, совершившими правонарушение или преступление, в т.ч. с использованием полномочий, предоставленных ст. 45 ГПК РФ, ст. 40 КАС РФ.

Важно отметить, что прокурорский надзор за исполнением законов в исследуемой сфере отношений, должен носить именно предупредительный (превентивный) характер, организация которого должна быть осуществлена таким образом, чтобы готовящиеся и совершенные правонарушения выявлялись на первоначальных этапах строительных работ или даже в ходе подготовки к производству строительных работ, что будет более эффективным, поскольку позволит избежать случаев приостановления строительства многоквартирных домов, «заморозки» строительства, оттягивания сроков его окончания и введения домов в эксплуатацию.

При осуществлении исследуемого направления надзора задачи могут быть конкретизированы в зависимости от периода времени, от состояния законности в данной сфере общественных отношений, от ряда иных факторов.

Так, более конкретные задачи, как правило, содержатся в приказах, методических указаниях, рекомендательных письмах и иных актах, издаваемых Генеральным прокурором РФ, прокурорами субъектов РФ, прокурорами городов, районов и пр.

Изучение нормативной базы правового регулирования прокурорского надзора в описываемой сфере отношений, а также практики его осуществления показывает, что в настоящий период времени такой надзор осуществляется бессистемно, в текущем режиме – путем проведения отдельных проверок исполнения требований градостроительного, земельного, жилищного, административного законодательства, что, по моему мнению, заслуживает справедливой критики.

Так, согласно указанию прокурора Томской области №91/7 «принимаемые прокурорами меры реагирования носят единичный характер, не всегда являются своевременными и не обеспечивают реальное устранение допущенных нарушений закона. По-прежнему недостаточно эффективна надзорная деятельность по защите прав граждан-участников долевого строительства мерами превентивного и уголовно-правового воздействия»¹².

В соответствии с информационным письмом о результатах надзорной деятельности в сфере исполнения градостроительного законодательства, защиты прав граждан-участников долевого строительства в первом полугодии 2017г. по итогам 6 месяцев 2017г. органами прокуратуры Томской области выявлено 537 нарушений в указанной сфере. При этом в Томской области по состоянию на 01.07.2017г. с привлечением средств граждан возводится 108 многоквартирных домов¹³.

Учитывая важность исследуемой сферы правоотношений для реализации конституционно-закрепленного права каждого гражданина на жилище, а также множественный характер нарушений законов при строительстве многоквартирных домов на долевой основе, прокурорский надзор в данной области должен носить комплексный характер, осуществляться интенсивно, чтобы позволить прокурорским работникам своевременно отслеживать действительное состояние законности, незамедлительно реагировать на выявляемые правонарушения, выполнять предупредительную функцию надзора, что, в совокупности, даст возможность глубокого тщательного анализа и дальнейшего прогнозирования состояния законности в данной области отношений.

¹² Об организации прокурорского надзора за исполнением земельного, градостроительного законодательства, а также законодательства об участии в долевом строительстве : указание Прокуратуры Томской области №91/7 от 04 окт. 2017г.

¹³ О результатах надзорной деятельности в сфере исполнения градостроительного законодательства, защиты прав граждан-участников долевого строительства в первом полугодии 2017 года : информационное письмо Прокуратуры Томской области №7-10-2017 от 07 авг. 2017г.

Таким образом, в данном параграфе были определены понятие, основные цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов, а также аргументирована необходимость активизации надзора в данном направлении.

1.2 Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов

Для того, чтобы выделить главные особенности осуществления прокурором надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере необходимо, прежде всего, определить предмет и пределы надзора в данной области.

Как отмечает Е.А. Феоктистова, «правильное определение предмета надзора в значительной мере гарантирует полноту надзора, своевременное выявление и пресечение правонарушений, предупреждает вмешательство прокурора в оперативно-хозяйственную деятельность предприятий и организаций»¹⁴.

Ряд ученых посвятил свои труды вопросу определения предмета прокурорского надзора.

Так, В. И. Басков, например, считает, что «предмет прокурорского надзора – это соблюдение Конституции РФ и исполнение законов физическими (должностными) и юридическими лицами, соответствие закону действий (бездействий) поднадзорных органов и должностных лиц, а также издаваемых ими актов»¹⁵, аналогичное мнение высказывает и Б.В. Коробейников¹⁶.

В предмет надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства входят, в первую очередь, законы, непосредственно регламентирующие

¹⁴ Феоктистова Е.А. Указ. соч. С.31.

¹⁵ Басков В.И., Коробейников Б.К. Курс прокурорского надзора. М., 2001. С.7, 16-20.

¹⁶ Коробейников Б.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник. М., 2006. С.23.

отношения участников сферы строительства домов на долевой основе, в т.ч. Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ»¹⁷ (далее по тексту – Закон об участии в долевом строительстве); Федеральный закон «О кадастровой деятельности»¹⁸, в соответствии с которым производится кадастровый учет земельных участков, зданий, сооружений, помещений и объектов незавершённого строительства; Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости»¹⁹, закрепляющий необходимость обязательной государственной регистрации специальным уполномоченным государственным органом заключаемых договоров участия в долевом строительстве, договоров аренды земельных участков под такое строительство и пр.

Кроме того, к предмету надзора следует отнести законы, регламентирующие деятельность поднадзорных объектов, в частности, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁰, применимый при регламентации и оценке текущей деятельности органов исполнительной власти и их структурных подразделений, осуществляющих непосредственный контроль за деятельностью участников отношений в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, а также осуществляющих и

¹⁷ Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 30 дек. 2004 г. №214-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

¹⁸ О кадастровой деятельности [Электронный ресурс]: федер. закон от 24 июля 2007 г. №221-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

¹⁹ О государственной регистрации недвижимости [Электронный ресурс] : федер. закон от 13 июля 2015 г. №218-ФЗ (в ред. от 25 нояб. 2017) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

²⁰ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 06 окт. 1999 г. №184-ФЗ (в ред. от 30 окт. 2017 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

государственный строительный надзор; здесь же нельзя не отметить Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации»²¹ - рамочный закон, устанавливающий правовой статус ОМСУ, определяющий круг вопросов местного значения, разрешение которых не выходит за рамки ведения муниципального образования (применительно к теме исследования, в частности полномочия по выдаче разрешения на строительство многоквартирного дома, в большинстве случаев, отнесено к ведению администрации муниципального образования); также сюда следует относить Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства»²², обозначивший главной задачей - оказание содействия развитию современного рынка земельных участков, предоставляемых для жилищного строительства, и их комплексного освоения в целях жилищного строительства, а также иного строительства и содействия стимулированию развития рынка жилья.

К предмету рассматриваемого надзора прокурора следует относить также и законность нормативных актов, издаваемых федеральными министерствами, службами, агентствами, иными федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, ОМСУ, органами контроля их должностными лицами, а также руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Перечисленные группы актов относятся к числу подзаконных, и прокурорский надзор должен преимущественно осуществляться относительно их издания, а не исполнения²³.

Разработка и принятие таких подзаконных актов должны осуществляться, базируясь на принципе законности, соблюдая всю правовую процедуру и не

²¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 06 окт. 2003 №131-ФЗ (в ред. от 05 дек. 2017) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

²² О содействии развитию жилищного строительства [Электронный ресурс] : федер. закон от 24 июля 2008 г. №161-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

²³ Сухарев А.Я. Российский прокурорский надзор. М., 2001. С.188.

выходя за пределы компетенции принимающего его органа, не противореча нормам действующего законодательства.

В исследуемой области подлежат проверке, к примеру, нормативные акты ОМСУ о порядке предоставления земельных участков под строительство, о порядке выдачи разрешений на строительство и о вводе многоквартирных домов в эксплуатацию, а также акты контролирующих органов о привлечении к административной ответственности лиц, совершивших правонарушение в указанной сфере, выносимые предписания об устранении выявленных нарушений в ходе проверки контролирующими органами и т.д.

При определении предмета надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства жилья необходимо отметить, что данное направление надзора представляет собой часть надзора за исполнением законов и законностью правовых актов и обратиться к положениям ст. 21 Закона о прокуратуре, определяющим предмет прокурорского надзора за исполнением законов.

Проанализировав существующие среди исследователей точки зрения относительно понятия предмета прокурорского надзора за соблюдением законодательства в сфере долевого строительства представляется наиболее удачной следующая формулировка: «Предмет прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов – это соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, регламентирующих группу правоотношений, связанных с долевым строительством многоквартирных домов (в том числе нормы градостроительного, земельного, жилищного законодательства) поднадзорными органами (федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля) и их должностными лицами в рамках отведенных им

полномочий и предметов ведения в сфере отношений, касающихся долевого строительства многоквартирных домов, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие требованиям Конституции Российской Федерации и действующих законов издаваемых указанными органами и должностными лицами правовых актов при осуществлении ими функций в сфере долевого строительства многоквартирных домов»²⁴.

С корректным определением предмета связано и последующее правильное определение пределов прокурорского надзора.

Так, в литературе распространено рассмотрение пределов прокурорского надзора через основные составляющие его элементы, а именно: круг актов, надзор за соблюдением и исполнением которых должен осуществлять прокурор; круг объектов, надзор за законностью которых также должен осуществлять прокурор; соответствующие полномочия прокурора и установленный запрет вмешательства органов прокуратуры в оперативно-хозяйственную деятельность организаций; проведение прокурорских проверок только по поступившим сигналам о возможно допущенных нарушениях закона, или иначе говоря запрет подмены своими действиями действий иных государственных органов в рамках отведенных им полномочий и предмета ведения (органов контроля)²⁵.

Представляется, что описанная выше точка зрения является наиболее удачной, базирующейся на законодательно определенных критериях, что позволяет достоверно определить пределы прокурорского надзора, как в исследуемой сфере, так и в любой другой.

Такое определение считаю возможным принять за основу для формулирования определения пределов надзора за соблюдением Конституции

²⁴ Феоктистова Е.А. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов : дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2010. С.38.

²⁵ Бессарабов В.Г. Указ. соч. С. 187-191.

РФ и исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов.

Осуществляя весь перечень надзорных мероприятий, в т.ч. на стадии подготовки к проведению плановой проверки прокурор должен изучить весь массив законов, подзаконных и иных актов, каким либо образом касающихся или регламентирующих вопросы долевого строительства жилья и смежные с ними аспекты, а также существующие требования к поднадзорным субъектам (органам государственной власти, ОМСУ, субъектам предпринимательства и должностным лицам, некоммерческим объединениям) о соблюдении положений законов и подзаконных актов, входящих в пределы прокурорского надзора за исполнением законов²⁶.

Фундаментальным нормативно-правовым актом любой сферы общественных отношений, является Конституция Российской Федерации²⁷, которая «содержит нормы прямого действия, оказывает непосредственное регулятивное воздействие на общественные отношения, имеющие наиболее важное значение для жизнеспособности общества и государства»²⁸.

Современные принципы формирования российской государственности, закрепленные основным законом, базируются, прежде всего, на абсолютном признании прав и свобод человека и гражданина и выражаются в приоритете социальной направленности государственной политики и т.п.

Ст.40 Конституции закрепила неотъемлемое право каждого на жилище, признанное на международном уровне как важнейшую составляющую права на достойный уровень жизнь, закрепляемых и в целом ряде международных договоров, и во внутригосударственных актах.

Соответственно, прокурор в ходе своей основной деятельности обязан учитывать не только требования законов и подзаконных актов РФ, но и

²⁶ Фектистова Е.А. Указ. соч. С. 41.

²⁷ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенар. Голосованием от 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок от 21 июля 2014г. №11 – ФКЗ) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

²⁸ Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. М., 2001. С.165-167.

положения таких документов, как: Всеобщая декларация прав человека 1948г.²⁹, Международный пакт «О гражданских и политических правах» 1966г.³⁰, Международный пакт «Об экономических, социальных и культурных правах» 1966г.³¹, Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 1950г.³².

Как уже было установлено, конституционно закрепленное право на жилище представляет собой лишь один из элементов целой системы прав и свобод личности, обусловленный естественным характером такого права, его неотъемлемостью и возможностью ограничения лишь в исключительных случаях, «выражающийся в признании за каждым права на приобретение жилья и права обладания им, а также в обязанности государства по формированию механизмов реализации конституционного права на жилище»³³.

Развивая конституционные положения, нормы жилищного законодательства закрепляют обязанность органов государственной власти и ОМСУ обеспечения надлежащих условий для реализации гражданами описываемого права на жилище³⁴.

Как неоднократно указывалось ранее, процесс строительства представляет собой сложный процесс, ввиду чего и его правовое регулирование носит комплексный характер. Соответственно, кроме норм жилищного законодательства необходимо также руководствоваться положениями градостроительных норм.

²⁹ Всеобщая декларация прав человека 1948 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. Электрон.дан. [Б.м., б.д.]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 07.11.2017).

³⁰ Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. Электрон.дан. [Б.м., б.д.]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 07.11.2017).

³¹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. Электрон.дан. [Б.м., б.д.]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 07.11.2017).

³² Конвенция о защите прав и свобод человека и гражданина 1950 г. [Электронный ресурс] // Гарант: справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

³³ Герасимов Р.А. Конституционное право на жилище и механизм его реализации: учебное пособие. С., 2005. С. 25.

³⁴ Жилищный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 29 дек. 2004 г. №188-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

Так, Градостроительный кодекс Российской Федерации регламентирует процедуру получения необходимой разрешительной документации для осуществления строительства, порядок осуществления строительного контроля, и государственного строительного надзора³⁵.

Также, комплексный характер процесса строительства обуславливает необходимость соблюдения норм земельного законодательства, определяющих порядок предоставления земельных участков под строительство жилых и нежилых домов, описывающих процедуру проведения аукционов на право аренды или приобретения права собственности земельных участков для строительства и др³⁶.

Для регулирования рассматриваемой сферы правоотношений применимы и нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, раскрывающие возможные основания возникновения гражданских правоотношений, закрепляющие способы защиты гражданских прав и реализации законных интересов, устанавливающие основания приобретения права собственности и пр³⁷.

Специализированным нормативным актом, регламентирующим рассматриваемую деятельность, является Закон об участии в долевом строительстве.

«Неопределенность в вопросах правового регулирования отношений по долевого строительству жилья, большая социальная значимость реализации гражданами своего права на жилище путем долевого участия в строительстве многоквартирных домов, предопределили принятие указанного закона, который внес относительную ясность в регулирование отношений по поводу привлечения

³⁵ Градостроительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 29 дек. 2004 г. №190-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

³⁶ Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 25 окт. 2001 г. №136-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

³⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) [Электронный ресурс] : от 30 нояб. 1994 г. №51-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

денежных средств граждан, юридических лиц для долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, явился важным этапом на пути установления гарантий защиты прав, законных интересов и имущества участников долевого строительства»³⁸.

Так, «ранее организации – застройщики имели возможность привлекать средства граждан-участников долевого строительства до оформления необходимых документов на земельный участок, на котором предполагается вести строительство дома, до выдачи разрешения на строительство и утверждения его проекта»³⁹.

«Кроме того, принятие данного закона стало отправной точкой в осуществлении прокурорского надзора в данной сфере правоотношений, так как органы прокуратуры стали обладать определенным законодательным инструментарием, что позволило эффективней проводить прокурорско-надзорные мероприятия»⁴⁰.

Таким образом, с принятием Закона о долевом строительстве уже сложившиеся отношения между застройщиками, гражданами-дольщиками, а также органами по контролю и надзору были очерчены рамками законодательно определенного института, была заложена правовая база по урегулированию складывающихся между указанными субъектами правоотношений в вопросах строительства и финансирования доступного жилья.

«По сути, законодатель ввел в обращение новый вид гражданско-правового договора – договор участия в долевом строительстве объектов недвижимости, придав ему статус самостоятельного, обособленного вида договора, обозначив существенные условия, установив особую ответственность за неисполнение обязательств по таким видам договоров, определив возможность осуществления в данной сфере самостоятельного вида контроля»⁴¹.

³⁸ Фектистова Е.А. Указ. соч. С. 47.

³⁹ Сидоров А. Новеллы долевого участия [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. прав. система. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

⁴⁰ Фектистова Е.А. Указ. соч. С. 48.

⁴¹ Там же. С. 48-49.

Рассматриваемая сфера отношения также регламентирована Законом РФ от 07.02.1992г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»⁴².

Положения данного закона применяются к отношениям, вытекающим из договора, заключаемого гражданами-дольщиками, приобретающими жилые помещения для личных (не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности) нужд, в части, неурегулированной Законом об участии в долевом строительстве.

Также отношения в рассматриваемой сфере защищены и установленной законом процедурой обязательной государственной регистрации договора долевого участия в строительстве.

Вопросы такой регистрации урегулированы Федеральным законом от 21.07.1997г. №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»⁴³, приказом Минюста РФ «Об утверждении инструкции об особенностях государственной регистрации договоров участия в долевом строительстве, прав, ограничений (обременений) прав на объекты недвижимого имущества в связи с долевым строительством объектов недвижимого имущества»⁴⁴.

Положения, регулирующие строительство на долевой основе, содержатся и в нормативных правовых актах, посвященных регламентации полномочий органов, осуществляющих государственное регулирование в области долевого строительства многоквартирных домов, органов контроля и надзора в указанной области, органов исполнительной власти и ОМСУ.

⁴² О защите прав потребителей [Электронный ресурс] : закон РФ от 07 февр. 1992 г. №2300-1 (в ред. от 01 мая 2017 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

⁴³ О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Электронный ресурс] : федер.закон от 21 июля 1997 г. №122-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

⁴⁴ Об утверждении инструкции об особенностях государственной регистрации договоров участия в долевом строительстве, прав, ограничений (обременений) прав на объекты недвижимого имущества в связи с долевым строительством объектов недвижимого имущества [Электронный ресурс] : приказ Минюста РФ от 09 июня 2005 г. №82 // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

Также, правовое положение организаций-застройщиков раскрывается в постановлениях Правительства РФ «О ежеквартальной отчетности застройщиков об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства»⁴⁵ и «О нормативах оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика»⁴⁶.

К пределам прокурорского надзора за исполнением законов в обозначенной сфере следует также относить нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ, регулирующие деятельность, связанную со строительством и финансированием за счет денежных средств граждан-участников строительства⁴⁷.

Пределы прокурорского надзора в данной области также определяются и целым рядом приказов Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»; «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»⁴⁸; «Об организации прокурорского надзора

⁴⁵ О ежеквартальной отчетности застройщиков об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 27 окт. 2005 г. №645 // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

⁴⁶ О нормативах оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 21 апр. 2006 г. №233 // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

⁴⁷ Например: О защите прав, законных интересов граждан-участников долевого строительства многоквартирных домов на территории Томской области [Электронный ресурс] : закон Томской области от 14 апр. 2011 г. №58-ОЗ. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электрон. Дан.] [Б.м.; б.д.]. URL : <http://docs.cntd.ru/document/951842353> (дата обращения 31.10.2018).

Об утверждении плана-графика по решению проблем граждан, включенных в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены [Электронный ресурс] : распоряжение Губернатора Томской области от 31 июля 2017 г. № 178-р. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электрон. Дан.] [Б.м.; б.д.]. URL : <http://docs.cntd.ru/document/446685061> (дата обращения 31.10.2018).

⁴⁸ О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления [Электронный ресурс] : приказ Генерального прокурора от 17 сент. 2007 г. №144 // КонсультантПлюс. Дата обращения 02.11.2017 // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления»⁴⁹.

Пределы прокурорского надзора определяются также и компетенцией прокурора, его полномочиями. Здесь необходимо опираться на положения ст. 22 Закона о прокуратуре, которыми определены полномочия прокурора.

Также компетенция прокурора обозначена в ст.ст. 5,6 данного закона (речь идет об установлении законом недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора, об обязательности исполнения требований прокурора поднадзорными субъектами).

В соответствии с требованиями ст. 21 Закона о прокуратуре органы прокуратуры в ходе осуществления надзора за исполнением норм законодательства в сфере долевого строительства многоквартирных домов не должны подменять собой иные органы, полномочные совершать действия, связанные с процессом долевого строительства (например, Россреестр).

Как отмечает Бессарабов В.Г. в своих работах «органы прокуратуры полномочны осуществлять надзор за тем, как сами эти органы и их должностные лица выполняют возложенные на них законом обязанности по обеспечению и контролю за исполнением законов всеми органами, организациями и гражданами, на которых распространяется их компетенция»⁵⁰.

Проверка исполнения поднадзорными субъектами требований действующего законодательства органами прокуратуры происходит на основании поступающего в органы прокуратуры сигнала о возможном правонарушении.

К числу поднадзорных субъектов в исследуемой сфере входят органы, полномочные совершать действия, связанные с любым из этапов процесса долевого строительства (например, на этапе предоставления земельного участка

⁴⁹ Об организации прокурорского надзора за законность нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления [Электронный ресурс] : приказ Генерального прокурора от 02 окт. 2007 г. №155 // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

⁵⁰ Бессарабов В.Г. Прокуратура России в системе государственного контроля. М., 1999. С. 317-318.

под строительство или на этапе осуществления государственной регистрации договора участия в долевом строительстве многоквартирного дома и пр.), в частности, Служба Банка России по финансовому рынку, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (далее по тексту – Росреестр) и т.п.

Таким образом, в данном параграфе изучены общепринятые в науке понятия предмета и пределов прокурорского надзора, исследованы основные критерии определения пределов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов.

На основании этого можно сделать вывод о том, что предмет прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов представляет собой «соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение норм, регламентирующих группу правоотношений, связанных с долевым строительством многоквартирных домов (в том числе нормам градостроительного, земельного, жилищного законодательства), поднадзорными органами (федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля) и их должностными лицами в рамках отведенных им полномочий и предмета ведения в сфере отношений, касающихся долевого строительства многоквартирных домов, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие требованиям Конституции Российской Федерации и действующих законов издаваемых указанными органами и должностными лицами правовых актов при осуществлении ими функций в сфере долевого строительства многоквартирных домов»⁵¹.

⁵¹ Феоктистова Е.А. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов : дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2010. С.38.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что определение пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере долевого строительства многоквартирных домов напрямую зависит от верного определения предмета надзорной деятельности. В пределы данного направления надзора следует относить компетенцию прокурора (объем прав и обязанностей) и круг поднадзорных органов и должностных лиц.

2.1 Общая характеристика организации деятельности прокурора по надзору за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов

Как уже было отмечено ранее, особенностью правового регулирования отношений в заявленной сфере является комплексный характер такого регулирования.

Поэтому отдельные аспекты, связанные с порядком выделения земельных участков под строительство, процессом возведения многоквартирного дома, подключения строений к сетям инженерно-технического обеспечения, а также вопросы участия населения в целевых государственных программах, предусматривающих строительство многоквартирных домов с привлечением денежных средств граждан, регулируются нормами гражданского, земельного, градостроительного и иного законодательства.

Потому, при проведении проверок соблюдения законодательства, помимо специального закона – Закона об участии в долевом строительстве⁵² прокурору необходимо руководствоваться положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГрК РФ)⁵³, Жилищного кодекса Российской Федерации (ЖК РФ)⁵⁴, Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ)⁵⁵, ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»⁵⁶, ФЗ «О государственной

⁵² Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 30 дек. 2004 г. №214-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

⁵³ Градостроительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 29 дек. 2004 г. №190-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

⁵⁴ Жилищный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 29 дек. 2004 г. №188-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

⁵⁵ Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 25 окт. 2001 г. №136-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

⁵⁶ О содействии развитию жилищного строительства [Электронный ресурс] : федер. закон от 24 июля 2008 г. №161-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

регистрации недвижимости»⁵⁷, ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»⁵⁸ и других нормативных правовых актов.

Кроме того, необходимо иметь ввиду, что вопросы защиты прав граждан (в том числе защиты прав граждан, участвующих в долевом строительстве жилья) находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов в силу подп. «б» п. 1 ст. 72 Конституции РФ⁵⁹.

В соответствии с подп. 42.1 п. 2 ст. 26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» «органы государственной власти субъекта Российской Федерации наделены полномочиями по осуществлению государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации»⁶⁰.

В связи с этим, необходимо учитывать также существование определенной региональной специфики в вопросах контроля и надзора за долевым строительством жилья и организации защиты прав обманутых дольщиков, поскольку на сегодняшний день законодательство различных регионов РФ в данной части нельзя признать единообразным.

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ОМСУ тоже наделены некоторыми полномочиями в сфере земельных правоотношений и строительства, в т.ч.

⁵⁷ О государственной регистрации недвижимости [Электронный ресурс] : федер. закон от 13 июля 2015г. (в ред. от 03 апр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

⁵⁸ О несостоятельности (банкротстве) [Электронный ресурс] : федер. закон от 26 окт. 2002 г. №127-ФЗ (в ред. от 23 апр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

⁵⁹ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенар. Голосованием от 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок от 21 июля 2014г. №11 – ФКЗ) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

⁶⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 06 окт. 2003 г. №131-ФЗ (в ред. от 18 апр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

долевого, а потому ряд вопросов, возникающих в процессе долевого строительства может регламентироваться и актами муниципальных органов.

Прокурору же необходимо осуществлять постоянный мониторинг состояния законности в рассматриваемой сфере на поднадзорной ему территории, действовать в условиях постоянного взаимодействия с органами государственной власти и ОМСУ, органами контроля, иными организациями и их должностными лицами, осуществляющими полномочия в сфере долевого строительства жилья для обеспечения оперативного выявления и эффективного устранения нарушений норм действующего законодательства.

Как показывает практика, в большинстве российских регионов функционируют специально созданные межведомственные комиссии (рабочие группы) по вопросу надлежащего осуществления долевого строительства и защиты прав граждан-участников долевого строительства.

«На заседаниях комиссий рассматриваются вопросы формирования перечней проблемных жилищных объектов и реестров обманутых дольщиков⁶¹, вырабатываются механизмы восстановления прав граждан, пострадавших от действий недобросовестных застройщиков»⁶².

Участие представителей органов прокуратуры в работе межведомственных комиссий позволяет не только получать актуальную информацию о нарушениях законов, но и максимально эффективно осуществлять мероприятия по предупреждению нарушений и защите прав граждан-дольщиков.

Одним из важных этапов в обеспечении информационной поддержки надзорной деятельности прокурора является формирование в прокуратуре базы

⁶¹ Прокурорский надзор за исполнением законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов : методические рекомендации [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. Электрон. Дан. [Б.м., 26.06.2013]. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/nauka/execution/document-83280> (дата обращения 25.04.2018).

⁶² Прокурор г. Томска провел заседание межведомственной рабочей группы по координации работы в сфере надзора за исполнением законодательства о долевом строительстве» [Электронный ресурс] // Прокуратура Томской области. Электрон. Дан. [г. Томск; 02.06.2017]. URL: <http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/6893.html>. (Дата обращения 25.04.2018).

данных, содержащей сведения о существующих проблемных объектах строительства, расположенных на соответствующих поднадзорных территориях, о гражданах-участниках строительства, чьи права могут быть нарушены в результате ненадлежащего исполнения своих обязанностей застройщиками, а также о принятых мерах по защите и восстановлению прав таких граждан; информация об осуществлении должного контроля за своевременным обновлением таких сведений.

Представляется удачной практика отдельных прокурорских работников по составлению паспортов проблемных жилищных объектов с указанием в них всех основных аспектов, подлежащих учету прокурорами при осуществлении надзора⁶³.

Одним из основных источников поступления информации о нарушениях законов в сфере долевого строительства являются жалобы и обращения, поступающие в органы прокуратуры. Кроме того, подобные сведения могут быть подчерпнуты из средств массовой информации.

Также значительную часть информации о допущенных нарушениях прав участников строительства можно получить прокурорам, участвуя в мероприятиях, проводимых непосредственно обманутыми дольщиками и посещая сами проблемные объекты строительства.

Кроме того, популярна практика проведения прокурорами личных приемов и «горячих линий» по консультированию граждан и приему сигналов о правонарушениях⁶⁴.

⁶³ Прокурорский надзор за исполнением законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов : методические рекомендации [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. Электрон. Дан. [Б.м., 26.06.2013]. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/nauka/execution/document-83280> (дата обращения 25.04.2018).

⁶⁴ Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации А. Кикоть провел личный прием участников долевого строительства [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. Электрон. Дан. [Управление ГенПрокуратуры РФ (Южный фед. Округ; 30.11.2017)]. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1293054> (дата обращения 25.04.2018).

Прокуратура Советского района г. Томска подвела итоги «горячей линии» по вопросам исполнения законодательства о долевом строительстве [Электронный ресурс] // Прокуратура Томской области. Электрон. Дан. [г. Томск; 07.03.2019]. URL: <http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/10872.html> (дата обращения 10.03.2019).

Также источниками информации о нарушениях законодательства могут служить вэб-сайты, сообщества в социальных сетях различных общественных организаций и объединений граждан – «обманутых дольщиков»⁶⁵.

Для изучения состояния законности в исследуемой области правоотношений прокурорским работникам необходимо также анализировать официальную информацию общедоступных ресурсов и публикуемые статистические данные органов государственной власти и ОМСУ, специализированных организаций, касающиеся вопросов долевого строительства жилья.

Так, например, в статистических отчетах «Сведения об инвестиционной деятельности и средствах на долевое строительство», составляемых Федеральной службой государственной статистики содержатся данные о количестве денежных средств, вложенных гражданами в долевое строительство многоквартирных домов⁶⁶.

Кроме того, к примеру, к полномочиям Росреестра отнесено ведение Единого Государственного Реестра Недвижимости (ЕГРН), содержащего сведения о зарегистрированных правах на земельные участки, об объектах капитального строительства и их правообладателях начиная с 03.09.1998г. К тому же, в ЕГРН отражаются сведения о государственной регистрации заключенных застройщиком с гражданами договоров участия в долевом строительстве.

«В соответствии с региональным законодательством органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие

⁶⁵ Например:

Жилье, Земля, Люди [Электронный ресурс] : сайт комитета пострадавших дольщиков. Электрон. Дан. [Б.м.; Б.д.]. URL: <http://www.help.su/> (дата обращения 25.04.2018).

Однодольщики [Электронный ресурс] : сайт обманутых дольщиков. Электрон. Дан. [Б.м.; Б.д.]. URL: www.odnodolshiki.ru (дата обращения 25.04.2018).

⁶⁶ Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за строительством, инвестициями в нефинансовые активы и жилищно-коммунальным хозяйством : приказ Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] : от 18 июля 2013 г. №288 // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов, формируют реестры (сводные перечни) проблемных жилищных объектов на территории субъекта Российской Федерации»⁶⁷.

Как правило, такие перечни можно найти в общем доступе – на официальных сайтах соответствующих органов.

Например, перечень многоквартирных домов, строящихся с привлечением денежных средств граждан-дольщиков на территории Томской области, размещен на сайте Департамента архитектуры и градостроительства Томской области⁶⁸.

Ст. 16.8 ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» предусматривает обязательное ведение реестра недобросовестных застройщиков федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации⁶⁹.

Кроме того, прокурорам следует внимательно относиться к изучению распространяемой потенциальными и реальными застройщиками, а также размещаемой в сети-Интернет рекламной продукции, носящей характер предложения принять участие в долевом строительстве жилья.

Зачастую уже на подготовительном этапе возможны выявления нарушений закона, выражающиеся, например, в отсутствии у застройщика необходимой разрешительной документации на строительство жилого дома, в отсутствие которой запрещено привлекать денежные средства от населения.

Вопрос соблюдения прав участников долевого строительства многоквартирных домов находится на особом контроле органов прокуратуры.

⁶⁷ Прокурорский надзор за исполнением законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов : методические рекомендации [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. Электрон. Дан. [Б.м., 26.06.2013]. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/nauka/execution/document-83280> (дата обращения 25.04.2018).

⁶⁸ Сайт Департамента архитектуры и градостроительства Томской области [Электронный ресурс] : Электрон. Дан. [Б.м.; Б.д.]. URL: <http://depstroy.tomsk.ru/supervision-in-the-shared-construction/customers> (дата обращения 25.04.2018).

⁶⁹ О содействии развитию жилищного строительства [Электронный ресурс] : федер. закон от 24 июля 2008 г. №161-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

Так, например, Управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Сибирском федеральном округе проанализировало данные о работе прокуроров в 2018 году по противодействию правонарушениям в сфере долевого строительства многоквартирных домов. Прокуроры принимали меры в целях активизации работы региональных органов власти по решению вопросов восстановления прав пострадавших дольщиков. По итогам 1 полугодия 2018 года при осуществлении надзора в данной сфере прокурорами опротестованы 78 незаконных правовых актов, в суды направлено 4 иска на сумму 654 тыс. руб.; внесено 220 представлений, по их инициативе к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 75 виновных лиц; объявлено 22 предостережения должностным лицам; по материалам прокурорских проверок следственными органами возбуждено 5 уголовных дел (в пределах Сибирского федерального округа)⁷⁰.

В целях проведения надзорных мероприятий прокурору важно владеть информацией о наиболее типичных нарушениях, допускаемых в исследуемой сфере.

Отсюда следует, что в целях оптимизации рабочего процесса и для наиболее рационального планирования проверочных мероприятий появляется необходимость классифицировать ряд типичных нарушений в данной сфере.

Таким образом, в ходе исследования обнаружилась необходимость разработки классификации типичных нарушений законов в области долевого строительства, составленной с учетом существующих этапов строительства, что, думается, значительно снизит временные затраты и позволит сконцентрировать действия конкретного лица, проводящего проверку исполнения законов при строительстве определенного объекта недвижимости, т.е. значительно оптимизирует процесс проверочных мероприятий.

⁷⁰ Управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Сибирском федеральном округе обобщило итоги работы прокуроров в сфере соблюдения прав граждан-участников долевого строительства жилья [Электронный ресурс] // Прокуратура Томской области. Электрон. Дан. [г. Томск; 24.08.2018]. URL: <http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/9702.html> (дата обращения 29.08.2018).

Среди наиболее распространенных правонарушений в указанной сфере можно выделить следующие:

1. Наиболее типичные нарушения в деятельности территориальных органов Росреестра:

- ненадлежащая организация осуществления государственного земельного надзора, непринятие своевременных мер реагирования при выявлении нарушений организацией-застройщиком требований земельного законодательства, неправомерное непривлечение или освобождение виновных лиц от административной ответственности за самовольное использование земельных участков в отсутствие разрешительной документации;

- регистрация одновременно нескольких договоров участия в долевом строительстве в отношении одного объекта строительства;

- ненадлежащим образом организованная работа по приему и рассмотрению обращений и жалоб граждан;

- «отсутствие взаимодействия с органами государственного строительного надзора, контроля и надзора в области долевого строительства, органами местного самоуправления, правоохранительными органами; непринятие мер по поступившим из этих органов материалам, свидетельствующим о нарушениях в действиях застройщиков»⁷¹.

2. Распространённые нарушения в деятельности региональных органов государственного строительного надзора:

- ненадлежащая организация мероприятий государственного строительного надзора, неисполнение (исполнение не в полном объеме) принятой программы плановых проверок объектов строительства;

⁷¹ Прокурорский надзор за исполнением законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов : методические рекомендации [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. Электрон. Дан. [Б.м., 26.06.2013]. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/nauka/execution/document-83280> (дата обращения 25.04.2018).

- «ненадлежащее рассмотрение обращений граждан и организаций, непроведение внеплановых проверок застройщиков при наличии в обращениях сведений о нарушениях закона»⁷²;

- незаконная выдача положительного заключения о соответствии построенного объекта долевого строительства техническим регламентам и проектной документации (например, при наличии отклонений построенного объекта от проектной документации, неосуществлении застройщиком работ по благоустройству придомовой территории и других работ, предусмотренных проектом, отсутствии подключения многоквартирного дома к сетям инженерно-технического обеспечения и т.п.)⁷³;

3. Нарушения в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление контроля и надзора в сфере долевого строительства:

- отсутствие должного контроля за целевым использованием застройщиками денежных средств, полученных от населения,

- отсутствие должного контроля за предоставлением застройщиками ежеквартальной отчетности, отсутствие должного реагирования на данные нарушения;

- ненадлежащее ведение реестров проблемных жилищных объектов и граждан, пострадавших от действий недобросовестных застройщиков;

- игнорирование или «поверхностное» рассмотрение жалоб и обращений граждан и организаций о нарушении их прав и законных интересов;

- непроведение внеплановых проверок застройщиков при наличии в обращениях граждан сведений о возможных нарушениях закона;

- формальное проведение плановых проверочных мероприятий: включение в план проверки малой части застройщиков, формальное проведение самих проверок, бездействие на выявленные нарушения;

⁷² Там же.

⁷³ Там же.

4. Типичные нарушения в деятельности органов местного самоуправления:

- превышение установленных сроков рассмотрения заявлений застройщиков о выдаче разрешений на строительство или на ввод объекта в эксплуатацию;

- немотивированный отказ разрешений на строительство или на ввод объекта в эксплуатацию;

- «незаконная выдача разрешений на строительство в отсутствие у застройщика необходимой документации, в том числе положительного заключения государственной экспертизы проектной документации»⁷⁴;

5. Самые распространенные нарушения в деятельности организаций-застройщиков:

- нецелевое расходование денежных средств полученных от граждан-участников долевого строительства – на цели, не связанные со строительством многоквартирных домов;

- нарушение установленных в договоре долевого участия сроков передачи гражданам жилых помещений;

- неинформирование граждан о невозможности завершения строительства в заданный срок, о продлении срока действия разрешения на строительство, ненаправление предложения об изменении договора об участии в долевом строительстве в части сроков;

- невыполнение обязанности по опубликованию информации о застройщике, о планируемом объекте строительства, привлечение денежных средств граждан в отсутствие проектной декларации, опубликованной в средствах массовой информации или размещенной в сети-Интернет;

⁷⁴ Прокурорский надзор за исполнением законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов : методические рекомендации [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. Электрон. Дан. [Б.м., 26.06.2013]. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/nauka/execution/document-83280> (дата обращения 25.04.2018).

- привлечение денежных средств граждан до получения разрешения на строительство и опубликования проектной декларации и (или) до государственной регистрации договоров участия в долевом строительстве;

-«необеспечение выполнения всех работ, предусмотренных проектной документацией (в частности, работ по благоустройству придомовой территории, остеклению балконов, подключению к инженерным сетям и т.п.)»⁷⁵.

Таким образом, в данном параграфе приведены и проанализированы возможные источники сведений о нарушениях действующих норм законов о долевом строительстве и нарушении прав участников такого строительства, на которые прокурорским работникам необходимо опираться при сборе необходимой информации о проведении надзорных мероприятий.

Кроме того, прокурорам в ходе своей деятельности важно владеть информацией о наиболее типичных нарушениях, допускаемых в сфере долевого строительства многоквартирных домов.

В связи с изложенным, в рамках данного исследования предпринята попытка классификации типичных нарушений в рассматриваемой сфере.

Думается, что практическое применение такой классификации позволит наиболее рационально планировать проведение прокурорских проверок и в последствии проводить их с наибольшей результативностью и минимальными временными затратами.

2.2 Полномочия прокурора при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов

Полномочия прокурора в рассматриваемой сфере принято делить на две группы в зависимости от целей, на которые они направлены.

⁷⁵ О результатах надзорной деятельности в сфере исполнения градостроительного законодательства, защиты прав граждан-участников долевого строительства в первом полугодии 2017 года : информационное письмо Прокуратуры Томской области №7-10-2017 от 07 авг. 2017 г.

Так, 1-ую группу составляют полномочия по выявлению нарушений законов, закрепленных в п.1 ст. 22 Закона о прокуратуре: беспрепятственный доступ на территории поднадзорных органов, доступ к их материалам и документам, проведения ревизий, антикоррупционной экспертизы нормативных актов и др.; а ко 2-ой группе относят полномочия по устранению и предупреждению выявленных нарушений законов, закрепленных в п.п. 2, 3 ст. 22 Закона о прокуратуре: вынесения актов прокурорского реагирования⁷⁶.

Говоря о полномочиях прокуроров, отнесенных к 1-ой группе, следует раскрыть их реализацию применительно к сфере рассматриваемых правоотношений, установив особенности конкретных действий прокуроров, осуществляющих надзор за соблюдением законодательства в сфере долевого строительства многоквартирных домов с учетом специфики деятельности различных поднадзорных субъектов указанных правоотношений.

Главным условием результативности проводимых прокурором мер является определение правильной методики проведения прокурорской проверки.

Большинство прокурорских проверок в рассматриваемой сфере проводятся во внеплановом порядке в связи с поступлением обращений граждан-участников долевого строительства о возможном нарушении их прав. Однако в такой ситуации органы прокуратуры не могут в полном объеме принять меры к выявлению и эффективному устранению правонарушений, поскольку надзор в данном случае носит эпизодический характер, не устанавливается полная картина происходящего.

В связи с изложенным целесообразно акцентировать внимание на важности плановых проверочных мероприятий в данной области.

В целях повышения эффективности проверочных мероприятий, проводимых прокурором целесообразно разработать и представить для

⁷⁶ Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы особенной части. Томск, «Изд-во НТЛ», 2011. С.16-25.

практического применения методические рекомендации для прокурорских работников, подлежащие учету при проведении проверки исполнения законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов.

1. При проведении прокурорской проверки исполнения законов в сфере долевого строительства федеральными органами исполнительной власти необходимо ознакомиться со всеми статистическими данными, официальными отчетами о проведении государственной политики в заданной области, изучить сведения баз данных о строящихся домах, временных рамках такого строительства, проанализировать отчетные документы об осуществлении полномочий в сфере градостроительной деятельности; ознакомиться с результатами проводимых данными органами проверок, проанализировать обращения и жалобы граждан и организаций и т.п.

Например, при проведении прокурорской проверки в территориальных подразделениях Росреестра следует выяснить следующий круг вопросов:

- в полной ли мере реализуются представленные указанному органу полномочия в области осуществления государственного земельного надзора; выносятся ли в отношении организаций-застройщиков предписания об устранении нарушений в случае допущения последними нарушений норм земельного законодательства, а также установить каким образом осуществляется контроль за исполнением вынесенных предписаний;

- направляются ли в орган, осуществляющий контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов в регионе, «уведомления о регистрации договора участия в долевом строительстве, заключенного застройщиком с первым участником долевого строительства в течение 5 рабочих дней с момента регистрации»⁷⁷;

⁷⁷ О федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 01 июня 2009 г. №457 // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

- не допускается ли осуществление обязательной государственной регистрации одновременно нескольких договоров участия в долевом строительстве в отношении одного объекта долевого строительства;

- не запрашиваются ли при осуществлении обязательной государственной регистрации договоров участия в долевом строительстве у заявителей лишние документы - предоставление которых не требуется законом;

- осуществляется ли правовая экспертиза документов, предоставляемых организациями-застройщиками перед осуществлением государственной регистрации договоров участия в долевом строительстве;

- «осуществляется ли должное межведомственное взаимодействие с иными контролирующими и правоохранительными органами»⁷⁸.

- реализуются ли должным образом полномочия по привлечению лиц к административной ответственности по правонарушениям, предусмотренным ст. 7.1 и 8.8 КоАП РФ (самовольное занятие земельного участка, использование земельного участка не по его целевому назначению, неисполнение обязанности по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению).

2. При проведении проверочных мероприятий за деятельностью органов Федеральной службы судебных приставов необходимо исследовать следующее: «выяснять, принимаются ли судебными приставами-исполнителями все возможные меры в целях исполнения исполнительных документов, соблюдается ли установленная законом процедура исполнительного производства»⁷⁹. В частности, необходимо исследовать материалы возбужденных исполнительных производств, в рамках которых на стороне взыскателя выступают граждане-участники долевого строительства. Также следует обращать внимания на

⁷⁸ Там же.

⁷⁹ О федеральной службе судебных приставов [Электронный ресурс] : положение, утвержденное Указом Президента РФ от 13 окт. 2004 г. №1316 // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

законность оснований прекращения или приостановления производств по таким ИП.

2. При проведении проверок соответствия нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации требованиями действующего законодательства следует установить следующее:

- принимались ли нормативные акты, направленные на реализацию мер по защите прав и законных интересов граждан-участников долевого строительства предоставлялись ли меры социальной поддержки граждан, пострадавшим от незаконных действий недобросовестных застройщиков и в какой форме, предусматривают ли нормы регионального бюджетного законодательства возможность финансирования мероприятий по защите прав граждан – «обманутых дольщиков»

- принимались ли региональные нормативно-правовые акты, предусматривающие порядок создания и текущего ведения перечня (реестра/свода) лиц, чьи права были нарушены в результате незаконных действий организаций-застройщиков в сфере долевого строительства;

- принимались ли региональные нормативно-правовые акты, предусматривающие порядок создания и текущего ведения перечня самих «проблемных» объектов долевого строительства; производится ли сверка двух вышеперечисленных перечней;

Если по итогам проведения проверочных мероприятий устанавливается недостаточность установленных мер по защите и поддержке «обманутых дольщиков» или неполнота их реализации, прокурорам следует выступить с предложением к органам государственной власти соответствующего субъекта законодательно установить иные или дополнительные меры социальной поддержки по защите прав граждан-дольщиков, предусмотреть возможные компенсационные механизмы.

3. Проводя прокурорскую проверку деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление контроля в области долевого строительства важно выяснить следующее:

- осуществляется ли текущий учет граждан, пострадавших от незаконных действий недобросовестных застройщиков и имеющих право на получение мер государственной социальной поддержки;

- производится ли текущий учет многоквартирных домов, строительство которых ведется на поднадзорной территории путем привлечения денежных средств граждан;

- производится ли отдельный учет «проблемных объектов» жилого строительства на соответствующей территории (т.е. объектов, строительство которых не начато, приостановлено или обнаружены какие-либо препятствия для ввода уже построенного объекта в эксплуатацию, оформлению соответствующей документации);

- каким образом обеспечивается взаимодействие со всеми государственными органами и ОМСУ, организациями и объединениями, а также гражданами, обладающими необходимой информацией о застройщиках, о потенциальных и реальных объектах долевого строительства; разработан ли канал получения от органов государственной власти всех уровней и организаций-застройщиков сведений и документов, необходимых для реализации своих полномочий и своевременного выявления и пресечения правонарушений;

- осуществляется ли надлежащий контроль за «соблюдением застройщиками нормативов финансовой устойчивости их деятельности»⁸⁰;

⁸⁰ О нормативах оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 21 апр. 2006 г. № 233 // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

- каким образом производится контроль за целевым использованием застройщиками денежных средств, уплачиваемых участниками долевого строительства по договорам;

- каким образом обеспечивается надлежащее исполнение обязанности предоставления застройщиками ежеквартальной отчетности об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства;

- осуществляется ли контроль за предоставлением организациями-застройщиками проектных деклараций и размещением их в средствах массовой информации и в сети-Интернет;

- используется ли право на обращение в арбитражный суд с заявлением о приостановлении застройщиком деятельности, связанной с привлечением денежных средств дольщиков для строительства многоквартирных домов;

- осуществляется ли взаимодействие с правоохранительными и иными контрольными органами; направляются ли им материалы проверок, свидетельствующие о наличии в действиях застройщиков или должностных лиц признаков преступления;

- направляются ли организациям, привлекающим денежные средства населения для строительства, предписания об устранении выявленных нарушений законодательства; как осуществляется ли контроль за исполнением таких предписаний; применяются ли меры для привлечения виновных лиц к ответственности, в т.ч. 14.28 КоАП РФ (нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости);

- какие меры реагирования предпринимаются по результатам рассмотрения жалоб и обращений граждан о допущении нарушений со стороны застройщиков в процессе подготовки к строительству и самого процесса строительства, ввода здания в эксплуатацию;

- информируется ли население с использованием средств массовой информации, сети Интернет, социальная реклама о недобросовестных застройщиках, размещается ли на официальном сайте реестр строящихся многоквартирных жилых домов и застройщиков, имеющих право привлекать в строительство денежные средства граждан;

- «оказывается ли информационное и иное содействие некоммерческим организациям, объединяющим пострадавших участников строительства проблемного объекта (например, по получению разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, подключению объекта к сетям инженерной инфраструктуры, оформлению прав на земельный участок, занимаемый многоквартирным домом, в соответствии с требованиями законодательства и т.п.)»⁸¹.

Согласно ст. 3 ФЗ «Об участии в долевом строительстве...» одним из необходимых условий для привлечения организациями-застройщиками финансирования со стороны граждан является наличие разрешения на строительство, важной задачей органов государственного строительного надзора является пресечение нарушения прав граждан-дольщиков на самом раннем этапе строительной деятельности.

При проведении прокурором проверки в органах, осуществляющих государственный строительный надзор важно установить следующее:

- реализуются ли полномочия по контролю за деятельностью ОМСУ и соблюдением последними норм законодательства о градостроительной деятельности, предоставленные ст. 8.1 ГрК РФ;

- осуществляется ли проверка качества производимых застройщиком строительных работ и используемых им строительных материалов (п. 1 ч. 2 ст. 54 ГрК РФ);

⁸¹ Коряченцова С.И. Методика проведения прокурорских проверок соблюдения законодательства о долевом строительстве. // Бюллетень инновационных технологий. Санкт-Петербург, Том.2, №1(5). 2018. С. 5-11.

- производится ли учет проводимых надзорных мероприятий и имеется ли единый свод данных о состоянии всех подконтрольных объектов капитального строительства;

- проверяется ли у застройщиков наличие разрешений на строительство (п. 2 ч. 2 ст. 54 ГрК РФ);

- проверяется ли наличие допуска у подрядчиков к строительным работам, влияющим на безопасность объекта капитального строительства (ч. 2 ст. 52 ГрК РФ);

- каким образом разрабатываются и исполняются программы проверок строительства объектов;

- выдаются ли застройщикам, допускающим нарушения порядка строительства, предписания об их устранении, контролируется ли их исполнение; реализуются ли полномочия по привлечению застройщиков к административной ответственности по ст. 9.4, 9.5 КоАП РФ (Нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий), Нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию)

- осуществляется ли надлежащее межведомственное взаимодействие с иными контролирующими и правоохранительными органами, представителями общественности.

4. При проведении прокурорских проверок законности издаваемых муниципальных правовых актов необходимо установить следующие моменты:

- о соответствии федеральному законодательству, положениям международных актов муниципальные нормативно-правовые акты, регламентирующие правоотношения в сфере градостроительства, землепользования и застройки;

- принимаются ли ОМСУ нормативные акты, регламентирующие вопросы осуществления муниципального земельного контроля;

- принимаются ли ОМСУ необходимые административные регламенты осуществления оказания муниципальных услуг (например, по выдаче разрешений на строительство и вводу в эксплуатацию).

5. В ходе осуществления проверочных мероприятия в ОМСУ стоит обратить внимание на следующие моменты:

- каким образом осуществляется информационное обеспечение градостроительной деятельности, дел о застроенных и подлежащих застройке земельных участков⁸²;

- не осуществляется ли необоснованное продление срока действия выданных разрешений на строительство или разрешение на отклонение от предельно допустимых параметров строительства согласно ст.40 ГрК РФ;

- направляется ли в установленный трехдневный срок со дня выдачи разрешения на строительство его копия в уполномоченный орган государственного строительного надзора, что следует из ч.15 ст.51 ГрК РФ;

- не допускается ли незаконная выдача разрешений на строительство при отсутствии всей совокупности необходимых документов, согласно ч.7 ст.51 ГрК РФ (например, в случае отсутствия положительного заключения экспертизы проектной документации на объект строительства);

- не создаются ли искусственные административные барьеры в отношении строительных организаций при получении необходимой разрешительной документации, при оформлении договорных отношений с гражданами, при подключении построенных домов в объектах инженерной инфраструктуры и пр.;

- не допускается ли уполномоченным органом незаконное принятие решений об изменении вида использования земельного участка или самого объекта капитального строительства (ст. 37 ГрК РФ);

⁸² Об информационном обеспечении градостроительной деятельности [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 09 июня 2006 г. №363 // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

- направляются ли в случаях выявления нарушений земельного, градостроительного, иного законодательства материалы в органы, полномочные возбуждать производство об административном правонарушении (например, Росреестр)

6. При проведении проверок соблюдения законодательства в деятельности организаций-застройщиков подлежит установлению совокупность следующих обстоятельств:

- получена ли застройщиком проектная документация на объект капитального строительства;

- получено ли застройщиком разрешение на строительство;

- получено ли застройщиком положительное заключение государственной экспертизы проектной деятельности;

- публиковалась ли застройщиком проектная декларация в СМИ и сети-Интернет, иных общедоступных ресурсах, в случае изменения такой документации – вносились ли актуальные изменения в опубликованную версию;

- направляла ли организация-застройщик извещение о начале возведения объекта капитального строительства в уполномоченный орган государственного строительного надзора, согласно требованиям с ч. 5 ст. 52 ГрК РФ;

- производится ли в установленном порядке обязательная государственная регистрация договоров участия в долевом строительстве, заключенных с каждым из граждан-участников;

- в случае осуществления работы, непосредственно влияющих на безопасность строительных сооружений – устанавливаются ли такие работы организациями либо ИП, имеющими специальное свидетельство о допуске к таким видам работ, выданное соответствующей СРО;

- не начиналась ли строительная деятельность или заключение договоров долевого участия с гражданами до получения разрешения на строительство и оформления всей необходимой документации;

- предоставляет ли строительная организация своевременно отчетность о своей деятельности в орган, уполномоченный на осуществление контроля в области долевого строительства;

- не используются ли организацией-застройщиком денежные средства граждан для целей, не связанных с долевым строительством (ст. 18 Закона об участии в долевом строительстве);

- важно проследить чтобы акт передачи объекта долевого строительства участнику строительства был подписан не ранее момента получения соответствующего разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Таким образом, разработанная в ходе данного исследования методика проведения проверок по вопросу надлежащего исполнения законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов основана на изучении наиболее проблемных вопросов при осуществлении долевого строительства организациями-застройщиками и позволяет наиболее рациональным образом составлять план проверочных мероприятий таким образом, чтобы ни один аспект столько разносторонней деятельности не остался бы вне поля зрения надзорного органа.

Кроме того, можно отметить, что возможности прокурорского надзора в сфере долевого строительства позволяют во многих случаях мерами прокурорского реагирования предотвратить либо пресечь нарушения застройщиками прав граждан.

Однако, не стоит забывать, что это - основная задача контролирующего органа в области долевого строительства, а цель прокурора, в данном случае, - добиться эффективной реализации своих полномочий этими контролирующими органами.

Эффективность осуществляемых прокуратурой надзорных мероприятий в большей степени зависит и от того, насколько обоснованно, оперативно и в полном объеме использовались меры прокурорского реагирования.

При принятии мер прокурорского реагирования применительно к сфере настоящего исследования необходимо руководствоваться указанием ГенПрокуратуры РФ «Об устранении недостатков в практике прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере строительства жилых домов, осуществляемого с привлечением денежных средств граждан» (Указание)⁸³.

Так, согласно п. 1.2 Указания «прокурорам необходимо сосредоточить усилия на принятии превентивных мер, а также своевременном комплексном реагировании на нарушения и постановке вопроса об ответственности виновных лиц, соблюдая при этом баланс публичных и частных интересов....В каждом конкретном случае должен обеспечиваться индивидуальный и взвешенный подход к применению мер реагирования; акты прокурорского реагирования в сфере долевого строительства многоквартирных домов должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством»⁸⁴.

Во всех без исключения случаях выявления в ходе проверки фактов привлечения граждан к участию в строительстве, подготовки к строительству и непосредственного осуществления строительства на земельных участках без правоустанавливающих документов на землю и разрешительной документации, а также с нарушением условий землепользования и строительства прокурору необходимо не только привлекать виновных лиц к ответственности, но и давать оценку бездействию органов государственного земельного и строительного надзора, контрольных органов в области долевого строительства, ОМСУ, не обеспечивших своевременное пресечение действий застройщика по незаконному строительству либо тому способствующих.

⁸³ Об устранении недостатков в практике прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере строительства жилых домов, осуществляемого с привлечением денежных средств граждан : указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07 мая 2013 г. № 179/7.

⁸⁴ Там же.

При выявлении прокурором правовых актов, противоречащих федеральному законодательству, международным актам и договорам, прокурор в соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре приносит протест в орган или должностному лицу, издавшему такой акт, либо обращается в суд с заявлением об оспаривании незаконного акта⁸⁵.

Поскольку вступившие в законную силу решения суда обеспечены силой принудительного исполнения, эффективной мерой прокурорского реагирования является направление заявлений в суды общей юрисдикции в целях прекращения нарушения прав публичных образований, неопределенного круга лиц либо восстановления нарушенных прав граждан. При направлении заявлений в защиту прав участников долевого строительства необходимо учитывать ограничения на применение данной меры реагирования, установленные ст. 45 ГПК РФ, ст.40 КАС РФ в отношении круга лиц, в защиту прав и интересов которых может выступить прокурор⁸⁶.

Однако при этом, принятие мер прокурорского реагирования должно осуществляться в совокупной оценке всех возможных негативных последствий такого реагирования. В частности, инициирование прокурором процедуры сноса заселенного дома, ввиду отсутствия необходимой разрешительной документации, способно повлечь нарушение прав граждан – добросовестных участников правоотношений. В связи с чем, прокуроры должны исключить предъявление в суд исков о сносе многоквартирных и иных жилых домов, кроме случаев их некачественного строительства и опасности для жизни жильцов.

В соответствии со ст. 24 Закона о прокуратуре одной из мер прокурорского реагирования также является внесение прокурором представления об устранении выявленных нарушений законодательства.

⁸⁵ О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 17 янв. 1992 г. №2202-1 (в ред. от 29 июля 2017 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

⁸⁶ Гражданский процессуальный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 14 нояб. 2002 г. №138-ФЗ (ред. от 03 апр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

Согласно п. 16 приказа ГенПрокуратуры РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» «прокурорам необходимо принимать обязательное участие в рассмотрении представлений, в ходе чего предлагать конструктивные способы решения проблемных ситуаций (например, способы обеспечения прав дольщиков, пострадавших от действий недобросовестных застройщиков, в тех случаях, когда возможность достройки проблемного жилищного объекта отсутствует)»⁸⁷.

В соответствии со ст. 25.1 Закона о прокуратуре прокурор также может вынести предостережение о недопустимости нарушения закона, основной целью которого является предотвращение возможности совершения правонарушения при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях со стороны поднадзорных субъектов.

Предостережение о недопустимости нарушения закона представляет собой средство превентивного воздействия на организации и должностных лиц, нарушающих федеральный закон, а также способом разъяснения законодательства и мерой возможной ответственности в случае допущения нарушений закона.

В частности, прокурору следует вынести предостережение организации-застройщику о недопустимости отставания от представленного графика строительства, т.к. в противном случае застройщик может нарушить требование закона о необходимости своевременного уведомления участников долевого строительства о невозможности завершения строительства к установленному в договоре сроку и направления им предложения об изменении данного условия договора.

⁸⁷ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс] : приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 07 дек. 2007 г. №195 // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

В соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ прокурор также вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или нормами административного законодательства субъекта РФ. Вместе с тем ст. 21 Закона о прокуратуре устанавливает пределы прокурорского надзора: «при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы».

Следует отметить, что состав такого правонарушения как «ответственность за нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости» установлена ст. 14.28 КоАП РФ. Полномочиями по возбуждению и рассмотрению дел данной категории наделены органы, осуществляющие контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости⁸⁸.

Прокурор самостоятельно возбуждает производство об административном правонарушении в данной сфере только в ситуации, требующей непосредственного прокурорского вмешательства, при этом не должно быть оставлено без надлежащей оценки и бездействие со стороны уполномоченных органов контроля. Разумеется, недопустимо возбуждать производства об административных правонарушениях прокурорскими работниками в целях искусственного наращивания статистических показателей, беря за основу лишь материалы проверок контролирующих органов.

Выявив в ходе проверочных мероприятий признаки состава преступления, прокурор обязан вынести постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для дальнейшего решения вопроса об уголовном преследовании.

Среди наиболее распространенных составов преступления в рассматриваемой сфере следует отметить следующие: мошенничество (ст. 159

⁸⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : от 30 дек. 2001 г. №195-ФЗ (в ред. от 23 апр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

УК РФ), присвоение и растрата (ст. 160 УК РФ), причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием (ст. 165 УК РФ), незаконное предпринимательство (ст. 171 УК РФ), легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления (ст. 174¹ УК РФ), злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ)⁸⁹.

В частности, «Прокурор Советского района г. Томска, усмотрев в действиях должностных лиц организации – застройщика признаки состава преступления, предусмотренного ч.4 ст.159 УК РФ (мошенничество, совершенное с использованием служебного положения в особо крупном размере), направил материалы проверки в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании»⁹⁰.

Из изложенного следует, что на сегодняшний день прокурор наделен достаточным инструментарием, позволяющим должным образом выявлять, пресекать и не допускать возможных правонарушений в исследуемой области.

Вместе с тем, в ходе написания данной исследовательской работы были проанализированы не только возможности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов, но и сами «проблемные объекты» долевого строительства на территории г. Томска.

В частности, отмечено, что в отношении большинства организаций-застройщиков, заключавших договоры об участии в долевом строительстве, в последствии были инициированы процедуры банкротства.

⁸⁹ Уголовный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 13 июня 1996 г. №63 –ФЗ (ред. от 23 апр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

⁹⁰ По инициативе прокуратуры Советского района г. Томска возбуждено уголовное дело о мошенничестве в отношении граждан-участников долевого строительства [Электронный ресурс] // Прокуратура Томской области. Электрон. Дан. [Б.м.; 27.11.2017]. URL: <http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/8026.html> (дата обращения 25.04.2018).

Так, мною были исследованы материалы судебного дела №А67-2411/2017 о несостоятельности (банкротстве) ООО «Компания Аспект», находящегося в производстве Арбитражного суда Томской области.

В отношении компании-застройщика ООО «Компания Аспект» 04.07.2017г. была введена процедура банкротства – наблюдение.

Решением суда от 22.11.2017г. должник был признан несостоятельным (банкротом), в отношении него открыта процедура конкурсного производства.

До сегодняшнего дня процедура банкротства не завершена.

Как следует из материалов дела, пояснений конкурсного управляющего данной организации Департаментом архитектуры и градостроительства администрации г. Томска ООО «Компания «Аспект» выдано разрешение № RU 70301000-206-С/14 на строительство многоквартирного жилого дома по ул. Красноармейская, 7 в г. Томске, срок по которому продлевался до 22.08.2017г.

В период 2014-2015гг. ООО «Компания Аспект» заключило ряд договоров об участии в долевом строительстве многоквартирного жилого дома, т.е. привлекло ряд граждан к финансированию строительства многоэтажного жилого дома, по адресу ул. Красноармейская, 7 в г. Томске на земельном участке с кадастровым номером 70:21:0200004:0317.

На официальном сайте ООО «Компания «Аспект» была размещена информация о реализации недвижимости на объекте строительства жилого дома по адресу ул. Красноармейская, 7 в г. Томске, размещена проектная декларация, разрешение на строительство, фотографии проекта.

Права застройщика на земельный участок подтверждались договором аренды земельного участка от 14.04.2014г.

В качестве обеспечения исполнения обязательств перед дольщиками, 20.06.2016 между ПАО «Бинбанк» (Поручитель) и ООО «Компания «Аспект» (Застройщик) был заключен договор поручительства № ДКО/1078, по условиям которого Поручитель обязуется отвечать перед участниками долевого

строительства денежными средствами за неисполнение или ненадлежащее исполнение Застройщиком обязательств по договорам долевого участия в строительстве, которые заключаются Застройщиком и Дольщиками.

Квартиры, являющиеся объектами договоров об участии в долевом строительстве, соответственно, были включены в перечень объектов долевого строительства, за которые Поручитель несет ответственность перед Дольщиками по Договору поручительства.

Таким образом, казалось бы, участники долевого строительства получили своего рода гарантию, что, либо они получат готовые квартиры, в случае исполнения застройщиком своих обязательств, либо денежное возмещение в случае неисполнения таковых обязательств.

Поскольку, в ходе судебного разбирательства по делу о банкротстве, данный застройщик не передал оригинал описанного договора поручительства, конкурсный управляющий обратился в суд с ходатайством об истребовании доказательств (т.е. договора поручительства) у второй стороны данного договора – банка.

В ходе судебного заседания по рассмотрению данного ходатайства представитель банка пояснил, что истребуемые конкурсным управляющим документы не могут быть представлены в силу их отсутствия у банка – поскольку договор поручительства №ДКО/1078 от 20.06.2016 и какие-либо иные договоры между ООО «Компания «Аспект» и ПАО «БИНБАНК» не заключались. Вышеизложенное позволяет предположить о возможной подделке такого договора со стороны застройщика, что в т.ч. явилось предметом проверки следственных органов.

На сегодняшний день возбуждено уголовное дело, ход которого поставлен на контроль прокурором соответствующего района⁹¹.

⁹¹ По инициативе прокуратуры Советского района г. Томска возбуждено уголовное дело о мошенничестве в отношении граждан – участников долевого строительства [Электронный ресурс] // Прокуратура Томской области. Электрон. Дан. [Б.м.; 27.11.2017]. URL: <http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/8026.html> (дата обращения 25.01.2019).

Таким образом, несмотря на тот факт, что требования действующего законодательства о наличии ряда документов, в т.ч. такого договора поручительства, были формально соблюдены застройщиком, участники долевого строительства, до сегодняшнего дня все также остаются и без жилья, и без полагающейся суммы возмещения.

Вышеизложенное свидетельствует о недоработанности основных механизмов обеспечения и защиты прав граждан-участников долевого строительства и необходимости устранения выявленной проблемы.

Как следует из положений ст. 15.6 Закона об участии в долевом строительстве застройщик вправе страховать риск ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение им обязательств по передаче объекта долевого строительства участнику долевого строительства по договору.

Т.е. законодатель установил лишь право, но не обязанность застройщика по страхованию рисков ответственности, что, по очевидным причинам, не является действительным гарантом защиты прав дольщиков в случае неисполнения/ненадлежащего исполнения застройщиком своих обязательств.

Согласно ст.9 Закона о прокуратуре «прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов».

В связи с изложенным, полагаю целесообразным инициировать органами прокуратуры предложение о дополнении правовой нормы ст. 15.6 Закона об участии в долевом строительстве путем закрепления уже не права, а обязанности застройщика страховать собственную гражданскую ответственность, а также закрепить в данной норме необходимость обязательного нотариального удостоверения такого договора.

Таким образом, в данном параграфе проанализированы полномочия прокурора по надзору в исследуемой сфере. Так, при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законодательства в сфере долевого строительства жилья прокурор вправе использовать следующие виды актов прокурорского реагирования: протест, представление, предостережение, постановление по делу об административном правонарушении, исковое заявление в суд, постановление о направлении материалов проверки в следственный орган/орган дознания для разрешения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Перечисленные акты представляют собой основные формы реализации полномочий прокурора по предупреждению, обнаружению, устранению и пресечению выявленных нарушений норм действующего законодательства.

Также, по итогам исследования представлена методика проведения проверок по вопросу надлежащего исполнения законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов, основанная на изучении наиболее проблемных вопросов при осуществлении долевого строительства организациями-застройщиками и позволяющая наиболее рациональным образом составлять план проверочных мероприятий таким образом, чтобы ни один аспект столько разносторонней деятельности не остался бы вне поля зрения надзорного органа.

Кроме того, по итогам анализа «проблемных объектов» в сфере долевого строительства на территории г. Томска обусловлена необходимость внесения изменений в норму Закона об участии в долевом строительстве, регламентирующую вопрос страхования гражданского ответственности застройщика, в целях установления и действительного функционирования института обеспечения исполнения обязательств организаций-застройщиков перед гражданами-участниками долевого строительства.

Заключение

Право на жилище является естественным и неотъемлемым правом каждого гражданина, реализацию которого гарантирует главный закон страны.

В связи с кардинальными изменениями в последние десятилетия жизни российских граждан строительство жилья на долевой основе стало одним из самых доступных способов обеспечения значительной части населения собственным жильем.

В связи с массовым распространением такого способа приобретения жилья, к сожалению, массовый характер стали также носить правонарушения, и даже преступления в данной сфере.

Соответственно, перед правоохранительными органами на сегодняшний день стоит задача предотвращения злоупотреблений со стороны недобросовестных субъектов правоотношений по долевному строительству жилья, недопущению нарушения конституционного права каждого на достойный уровень жизни.

Как было установлено по итогам исследовательской работы, несовершенство теоретических основ, норм действующего законодательства и правоприменительной практики затрудняет как реализацию гражданами права на жилище путем участия в долевым строительстве жилья и защиту своих прав, так и осуществление контрольных функций уполномоченными государственными органами.

В ходе исследования были изучены и проанализированы теоретические основы, а также нормы действующего законодательства и практика деятельности прокурорских работников в области правового регулирования и организации надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов.

Так, рассмотрены понятие, цели и задачи надзора в данной сфере, обозначены предмет и пределы исследуемой сферы надзора, охарактеризовано

правовое регулирование сферы долевого строительства многоквартирных домов; исследованы основные источники сведений о нарушениях законодательства в указанной сфере; рассмотрены и классифицированы типичные нарушения законодательства в данной области; определены полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов в исследуемой сфере и установлены акты прокурорского реагирования, принимаемые прокурорами при осуществлении данного направления надзора, разработаны методические рекомендации для прокурорских работников при проведении проверочных мероприятий на предмет соблюдения законодательства в рассматриваемой сфере правоотношений.

В ходе исследования было отмечено, что возможности прокурорского надзора в сфере долевого строительства позволяют во многих случаях мерами прокурорского реагирования предотвратить либо пресечь нарушения застройщиками прав граждан.

Однако, не стоит забывать, что это основная задача контролирующего органа в области долевого строительства, а цель прокурора, в данном случае, - добиться эффективной реализации своих полномочий этими контролирующими органами.

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов представляет собой особый вид государственной деятельности, регулирующий правоотношения между гражданами, финансирующими строительство многоквартирного жилого дома и строительными организациями, привлекающими средства населения.

Осуществление надзорных полномочий прокурорскими работниками необходимо производить на основе теоретического осмысления его основополагающих понятий, которые были изучены и проработаны в ходе данного исследования, постоянного совершенствования норм действующего законодательства и правоприменительной практики.

При осуществлении надзорных мероприятий прокурорам необходимо учитывать, что в настоящее время сложившаяся ситуация в сфере долевого строительства многоквартирных домов требует комплексного подхода при принятии мер по устранению допущенных при строительстве нарушений организационно-правового характера, что обуславливает необходимость постоянного функционирования межведомственных групп, в состав которых должны входить представители и органов контроля, и субъекты предпринимательства, и сами застройщики, и представители правоохранительных органов.

Список использованных источников и литературы

1. Всеобщая декларация прав человека 1948г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. – Электрон.дан. [Б.м., б.д.]. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml;
2. Конвенция о защите прав и свобод человека и гражданина 1950г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;
3. Международный пакт «Об экономических, социальных и культурных правах 1966г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. – Электрон.дан. [Б.м., б.д.]. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml;
4. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. – Электрон.дан. [Б.м., б.д.]. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml;
5. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 [Электронный ресурс] : принята всенар. Голосованием от 12 дек. 1993 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2017) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2017) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая

система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

8. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 №138-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

9. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №188-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

10. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2017) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

12. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 №63-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

12. О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13.07.2015 №218-ФЗ (в ред. от 25.11.2017) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

13. О государственной регистрации прав на недвижимое

имущество и сделок с ним [Электронный ресурс] : федер.закон от 21 июля 1997 г. №122-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. прав. сис-ма. Электрон. Дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.

14. О защите прав потребителей: Закон РФ от 07.02.1992 №2300-1 (в ред. от 01.05.2017) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

15. О кадастровой деятельности: Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс;

16. О несостоятельности (банкротстве): Федеральный закон от 26.10.2002 №127-ФЗ (в ред. от 23.04.2018) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

17. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 (в ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

18. О содействии развитию жилищного строительства: Федеральный закон от 24.07.2008 №161-ФЗ (в ред. от 23.06.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

19. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (в ред. от 30.10.2017) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из

локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

20. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (в ред. от 05.12.2017) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

21. Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2004 №214-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

22. О ежеквартальной отчетности застройщиков об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства: постановление Правительства РФ от 27.10.2005 №645 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

23. О нормативах оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика: постановление Правительства РФ от 21.04.2006 №233 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

24. О федеральной службе регистрации, кадастра и картографии»: постановление Правительства РФ от 01.06.2009 №457 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

25. О федеральной службе судебных приставов: положение, утвержденное Указом Президента РФ от 13.10.2004 №1316 // КонсультантПлюс

: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

26. Об информационном обеспечении градостроительной деятельности: постановление Правительства РФ от 09.06.2006 №363 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

27. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления : приказ Генерального прокурора от 17.09.2007 №144 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

28. Об организации прокурорского надзора за законность нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления : приказ Генерального прокурора от 02.10.2007 №155 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

29. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 07 декабря 2007г. №195 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

30. Об устранении недостатков в практике прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере строительства жилых домов, осуществляемого с привлечением денежных средств граждан : указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.05.2013 № 179/7;

31. Об утверждении инструкции об особенностях

государственной регистрации договоров участия в долевом строительстве, прав, ограничений (обременений) прав на объекты недвижимого имущества в связи с долевым строительством объектов недвижимого имущества : Приказ Минюста РФ от 09.06.2005 №82 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

32. Об утверждении программы действий органов прокуратуры Российской Федерации в связи с принимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики (вместе с Программой действий органов прокуратуры Российской Федерации в условиях оздоровления ситуации в финансовом и других секторах экономики) : приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 19 ноября 2008г. №236 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

33. Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за строительством, инвестициями в нефинансовые активы и жилищно-коммунальным хозяйством : приказ Федеральной службы государственной статистики от 18.07.2013 №288 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

34. О защите прав, законных интересов граждан-участников долевого строительства многоквартирных домов на территории Томской области [Электронный ресурс] : закон Томской области от 14 апр. 2011 г. №58-ОЗ. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электрон. Дан.] [Б.м.; б.д.]. URL : <http://docs.cntd.ru/document/951842353> (дата обращения 31.10.2018);

35. Об утверждении плана-графика по решению проблем граждан, включенных в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для

строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены [Электронный ресурс] : распоряжение Губернатора Томской области от 31 июля 2017 г. № 178-р. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электрон. Дан.] [Б.м.; б.д.]. URL : <http://docs.cntd.ru/document/446685061>(дата обращения 31.10.2018);

36. О результатах надзорной деятельности в сфере исполнения градостроительного законодательства, защиты прав граждан-участников долевого строительства в первом полугодии 2017 года : информационное письмо Прокуратуры Томской области №7-10-2017 от 07 августа 2017г. // Архив прокуратуры Томской области;

37. Об организации прокурорского надзора за исполнением земельного, градостроительного законодательства, а также законодательства об участии в долевом строительстве : указание Прокуратуры Томской области №91/7 от 04 октября 2017г. // Архив прокуратуры Томской области;;

38. Басков В.И., Коробейников Б.К. Курс прокурорского надзора. М.,2001. 512с.;

39. Бессарабов В.Г. Прокуратура России системе государственного контроля. М., 1999;

40. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. М.: Проспект, 2006. 536с.;

41. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. докт. наук А.Г. Халиулина. – Томск: изд-во НТЛ, 2013. 164с.;

42. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы общей части. Учебное пособие. Томск : Изд-во НТЛ, 2007. 192с.;

43. Герасимов Р.А. Конституционное право на жилище и механизм его реализации: учебное пособие / под ред. С.А. Комарова, С., 2005. 234с.;

44. Кехлерова С.Г., Капинус О.С. Настольная книга прокурора

(под общ.ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус). М., Юрайт. 2015. Т.1. 430с.;

45. Коробейников Б.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник. М., 2006. 345с.;

46. Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Вопросы особенной части. Учебное пособие. Изд-во НТЛ. Томск. 2011. 132с.;

47. Сухарев А.Я. Российский прокурорский надзор / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2001. 384с.;

48. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. М.: ИКД Зерцало, 2011. 432с.;

49. Бобков А.Г. Защита прав граждан в жилищной сфере. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

50. Вербина О.Л. Долевое строительство жилья: состояние и перспективы. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

51. Головин А.А. С чего начинается дом. Органы прокуратуры Российской Федерации защищают права граждан-участников долевого строительства. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

52. Гребенюк О.Б. Восстановление жилищных прав обманутых дольщиков как приоритетное направление деятельности Российской прокуратуры. // Актуальные проблемы российского права. №2. 2012. С.138-148;

53. Жнакин А.Н. Противодействие преступлениям в сфере долевого строительства многоквартирных домов. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

54. Жуков А.М. Привлечение к уголовной ответственности нарушителей прав участников долевого строительства. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

55. Игонина Н.А., Ережипалиев Д.И. Актуальные проблемы законодательного регулирования и правоприменительной практики в сфере долевого строительства. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

56. Камчатов К.В., Зяблина М.В., Аристархов А.Л. Повышение эффективности защиты прав участников договора участия в долевом строительстве. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

57. Коряченцова С.И. Методика проведения прокурорских проверок соблюдения законодательства о долевом строительстве. // Бюллетень инновационных технологий. Том.2. №1(5). 2018. С.5-11;

58. Кузнецов А.П. Банкротство застройщика. Теория и практика защиты участников строительства. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

59. Пелевина О.В. Защита прав участников долевого строительства. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

60. Салютин Ю.В. Надзор за соблюдением прав граждан при участии в долевом строительстве многоквартирных домов. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-

та.;

61. Сидоров А. Новеллы долевого участия // ЭЖ-Юрист. 2005. №19. С.7-12.;

62. Сушина Т.Е. Защита прокурором прав граждан-участников долевого строительства многоквартирных домов [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

63. Терентьева Е.В. Надзор за соблюдением прав граждан при участии в долевом строительстве многоквартирных домов. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018 – Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. Гос. ун-та.;

64. Тухватуллин Т.А. Защита имущественных и жилищных прав «Дольщиков» органами российской прокуратуры. // Имущественные отношения в Российской Федерации. №8(179). 2016. С.21-26;

65. Бессарабова Т.В. Прокурорский надзор за исполнением законов с сфере реализации права на жилище в Российской Федерации: дис.... канд. юр. наук, М., 2008. 233с.;

66. Феоктистова Е.А. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов: дис....канд. юрид. наук. М., 2010. 224с.;

67. Анализ состояния законности свидетельствует о распространенности нарушений в сфере долевого строительства жилья в Сибири : [Электронный ресурс] // Прокуратура Томской области. Электрон. Дан. [Б.м.; 07.08.2017]. URL: <http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/7306.html> (дата обращения 25.04.2018).

68. Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации А. Кикоть провел личный прием участников долевого строительства [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. -

Электрон. Дан. [Управление ГенПрокуратуры РФ (Южный фед. округ; 30.11.2017)]. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1293054>. (Дата обращения 25.04.2018);

69. Однодольщики: web-сайт. Электрон. Дан. [Б.м.; Б.д.]. URL: www.odnodolshiki.ru. (Дата обращения 25.04.2018);

70. По инициативе прокуратуры Советского района г. Томска возбуждено уголовное дело о мошенничестве в отношении граждан – участников долевого строительства [Электронный ресурс] // Прокуратура Томской области - Электрон. Дан. [Б.м.; 27.11.2017]. URL: <http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/8026.html>. (Дата обращения 25.04.2018);

71. Прокуратура Советского района г. Томска подвела итоги «горячей линии» по вопросам исполнения законодательства о долевом строительстве [Электронный ресурс] // Прокуратура Томской области. Электрон. Дан. [г. Томск; 07.03.2019]. URL: <http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/10872.html> (дата обращения 10.03.2019).

72. Прокурор г. Томска провел заседание межведомственной рабочей группы по координации работы в сфере надзора за исполнением законодательства о долевом строительстве» [Электронный ресурс] // Прокуратура Томской области. Электрон. Дан. [г. Томск; 02.06.2017]. URL: [https:// http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/6893.html](https://http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/6893.html). (Дата обращения 25.04.2018).

73. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов: методические рекомендации [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. - Электрон. Дан. [Б.м. 26.06.2013]. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/nauka/execution/document-83280>.(Дата обращения 25.04.2018);

74. Сайт Департамента архитектуры и градостроительства Томской области Электрон. Дан. [Б.м.; Б.д.]. URL:

<http://depstroy.tomsk.ru/supervision-in-the-shared-construction/customers>. (Дата обращения 25.04.2018).

75. Сайт комитета пострадавших дольщиков: Жилье, Земля, Люди: web- сайт. Электрон. Дан. [Б.м.; Б.д.]. URL: <http://www.help.su/>. (Дата обращения 25.04.2018);

76. Управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Сибирском федеральном округе обобщило итоги работы прокуроров в сфере соблюдения прав граждан-участников долевого строительства жилья [Электронный ресурс] // Прокуратура Томской области. Электрон. Дан. [г. Томск; 24.08.2018]. URL: <http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/9702.html> (дата обращения 29.08.2018).

ПРИЛОЖЕНИЕ А

СПРАВКА

к магистерской диссертации Мошенко Юлии Евгеньевны
по теме «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере долевого
строительства многоквартирных домов»

При написании выпускной квалификационной работы были использованы:

- материалы надзорных производств прокуратуры Ленинского района г. Томска за период 2017-2018 г. (в количестве 21 шт.);

- материалы докладных записок прокуратуры Ленинского района г. Томска о результатах обобщения работы по надзору за исполнением земельного, градостроительного законодательства и законодательства об участии в долевом строительстве при возведении объектов капитального строительства (в количестве 10 шт.);

- материалы судебных дел о несостоятельности (банкротстве), находящиеся в производстве Арбитражного суда Томской области, и размещенные на общедоступном ресурсе «Картотека арбитражных дел»;

- Доклады Департамента архитектуры и строительства Томской области о выявленных нарушениях и принятых по результатам их рассмотрения мер в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, а также за деятельностью жилищно-строительных кооперативов, связанной со строительством многоквартирных домов за период 2017-2018г.г.;

- Доклады Департамента архитектуры и строительства Томской области о проведенных проверках деятельности застройщиков и выданных предписаниях за период 2017-2018г.г.;

- Доклады Департамента архитектуры и строительства Томской области о мерах по привлечению организаций-застройщиков и их должностных лиц к административной ответственности за 2018г.г.;

- Реестр многоквартирных домов, строящихся на территории Томской области с привлечением средств граждан – участников долевого строительства (по состоянию на 01.01.2019г.);

- Сводный реестр организаций-застройщиков, в отношении которых введено производство о несостоятельности (банкротстве), разработанный Департаментом архитектуры и строительства Томской области;

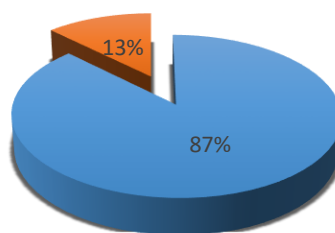
- Перечень проблемных многоквартирных домов, включенных в Реестр объектов, утвержденный на заседании областной межведомственной комиссии по вопросам защиты прав и законных интересов граждан – участников долевого строительства на территории Томской области под руководством Губернатора Томской области по состоянию на 01.03.2019.

По результатам анализа представленных сведений были получены следующие данные.

1. Общая информация о заключенных договорах долевого участия на территории Томской области, о застройщиках, ведущих строительство за счет привлечённых средств граждан

Согласно реестру многоквартирных домов, строящихся на территории Томской области с привлечением средств граждан-участников долевого строительства по состоянию на 01.01.2019г. всего в Томской области зарегистрировано 56 строящихся объектов с привлечением средств граждан-участников долевого строительства, из них к числу «проблемных» отнесены 8 объектов строительства.

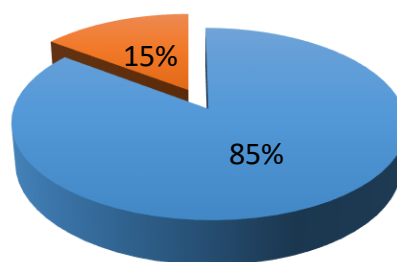
Количество объектов долевого строительства на территории Томской области по состоянию на 01.01.2019г.



- строящиеся объекты капитального строительства с привлечением средств граждан
- "проблемные" объекты долевого строительства

При этом, в отношении указанных объектов всего заключено 3 288 договоров об участии в долевом строительстве, из которых 567 договоров – заключены в отношении «проблемных» объектов долевого строительства.

Количество заключенных договоров об участии в долевом строительстве многоквартирных домов по состоянию на 01.01.2019г.



- количество заключенных договоров об участии в долевом строительстве
- количество заключенных договоров об участии в долевом строительстве в отношении "проблемных" объектов

Таким образом, в настоящее время 15% всех заключенных текущих договоров об участии в долевом строительстве многоквартирных домов

исполняются с нарушением прав и законных интересов граждан-участников строительства, что обуславливает актуальность выбранной темы и необходимость разработки более эффективных механизмов защиты прав и законных интересов граждан-участников долевого строительства и недопущения злоупотреблений со стороны недобросовестных застройщиков.

При этом, указанные договоры заключены в общей сложности с 26 организациями-застройщиками, в отношении 10 из которых ведется производство о несостоятельности (банкротстве).



Таким образом, около 40% всех представленных на сегодняшний день в данном регионе застройщиков находятся в состоянии неплатежеспособности.

В отношении 7 из 10 организаций при этом введена процедура конкурсного производства (т.е. у организации отсутствуют признаки восстановления платежеспособности, вероятность возобновления основного вида деятельности крайне мала).

Поскольку, одним из последствий завершения процедуры конкурсного производства является внесение в ЕГРЮЛ сведений о ликвидации юридического лица, т.е. прекращения деятельности организации и освобождения от дальнейшего исполнения всех имеющихся обязательств – указанный механизм может явиться способом ухода от возмещения причиненного ущерба недобросовестными субъектами предпринимательской деятельности, в нашем случае – застройщиками.

Параграф 2.2 магистерской диссертации посвящен, в т.ч. и данной проблеме, поскольку при банкротстве застройщика граждане-участники долевого строительства, чаще всего, остаются с неудовлетворенными требованиями о передаче жилых помещений либо о возмещении суммы причиненного ущерба.

В связи с чем обнаружена необходимость разработки более эффективных механизмов защиты прав граждан-дольщиков.

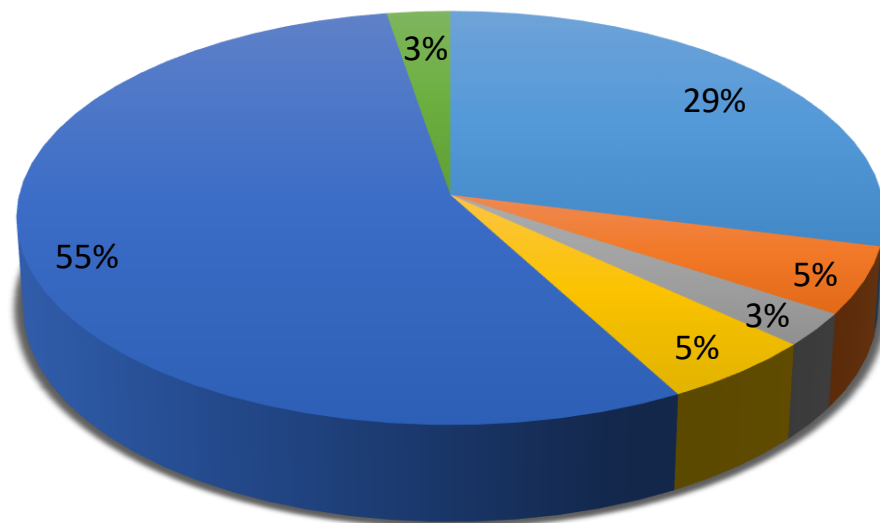
На основании изложенного, в работе сделан вывод о необходимости реализации представленных ст. 9 Закона о прокуратуре полномочий прокурора на внесение в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы предложения об изменении, и дополнении нормы действующего законодательства – Закона об участии в долевом строительстве.

Так, в диссертации обоснована необходимость закрепления не права (как это закреплено в настоящий момент), а обязанности застройщика страховать собственную гражданскую ответственность, а также закрепления в данной норме необходимости обязательного нотариального удостоверения такого договора.

2 Основные нарушения законодательства в сфере долевого строительства многоквартирных домов

Всего за 2018г. Департаментом архитектуры и строительства Томской области было проведено 52 проверки исполнения норм законодательства в сфере долевого строительства многоквартирных домов.

Информация о наиболее часто встречающихся нарушениях в деятельности застройщиков



- Невыполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего региональный государственный контроль в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости
- Неразмещение информации, или размещение информации не в полном объеме или размещение недостоверной информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства
- Непредставление в орган, осуществляющий государственный контроль в области долевого строительства отчетности об участии в долевом строительстве/представление отчетности, содержащей недостоверные сведения/ не в полном объеме
- Привлечение денежных средств гражданина, связанное с возникающим у гражданина правом собственности на жилое помещение в доме, не введенном в эксплуатацию -лицом, не имеющим на это права и привлекающим денежные средства граждан в нарушение требований закон
- Нарушение порядка размещения информации в единой информационной системе жилищного строительства
- Неразмещение информации, в т.ч. документов на земельный участок, на котором осуществляется строительство дома

При этом, в отношении организаций-застройщиков, ведущих строительство объектов на территории Ленинского района г. Томска за период 2018г. Департаментом Архитектуры и строительства Томской области было проведено 8 проверок исполнения норм действующего законодательства о долевом строительстве.

По результатам по результатам 5 из 8 проверочных мероприятий застройщикам были выданы предписания об устранении выявленных нарушений, объявлены предупреждения о недопустимости нарушения закона.

Прокуратурой Ленинского района г. Томска за обозначенный период проведены проверки также в отношении 8 «проблемных» объектов долевого строительства (общее количество проверок в данной сфере за 2018г. – 12).

При этом, по итогам 2 проверочных мероприятий были вынесены постановления о направлении материалов проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании руководителей данных организаций-застройщиков в порядке п.2 ч.2 ст.37 УПК РФ.

Всего в рамках 8 указанных проверок было вынесено 7 представлений об устранении нарушений законодательства о защите прав участников долевого строительства при возведении многоквартирного дома, 4 предостережения о недопустимости нарушения закона, 5 должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности.

	Меры реагирования в виде привлечения к административной ответственности	Меры реагирования в виде предостережения о недопустимости нарушения закона	Меры реагирования в виде представления (предписания) об устранении нарушений законодательства	Меры реагирования в виде привлечения виновных лиц к административной ответственности	Меры реагирования в виде направления материалов проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании
Надзорный орган (Прокуратура Ленинского района г. Томска)	8	4	9	5	2
Орган по контролю (Департамент архитектуры и строительства Томской области)	5	5	6	5	0

Вышеизложенное указывает на то, что меры, принимаемые органами контроля по предупреждению, своевременному выявлению и пресечению правонарушений не являются достаточными, обеспечивающими должное состояние законности в рассматриваемой сфере правоотношений.

В связи с изложенным вопрос осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов актуален на сегодняшний день и требует активизации всесторонней работы органов прокуратуры в указанном направлении.

В связи с изложенным, в целях оптимизации процесса проведения проверочных мероприятий органами прокуратуры, учитывая сложный комплексный характер процесса строительства многоквартирного дома, в диссертации предпринята попытка разработки классификации типичных нарушений законов в области делового строительства, составленной с учетом

существующих этапов строительства, что, в перспективе, значительно снизит временные затраты и позволит сконцентрировать действия конкретного лица, проводящего проверку исполнения законов при строительстве определенного объекта недвижимости на наиболее важных аспектах, т.е. значительно оптимизирует процесс проверочных мероприятий, чему посвящен параграф 2.1 магистерской диссертации.

На основании выявленного массива наиболее типичных нарушений в исследуемой области, автором работы предлагается к использованию в практической деятельности сотрудниками прокуратуры методических рекомендаций по проведению проверки исполнения законов и организациями-застройщиками, и соответствующими органами контроля, которая, в перспективе, позволит наиболее рациональным образом составлять план проверочных мероприятий таким образом, чтобы ни один аспект столькой разносторонней деятельности поднадзорных субъектов не остался бы вне поля зрения надзорного органа.

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Магистратура

«СОГЛАСОВАНО»

Зав. магистратурой ЮИ НИ ТГУ

О.В. Воронин

« _____ » _____ 20 _____ г.

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Мошенко Юлии Евгеньевне

Тема выпускной(квалификационной)работы: «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов»

Утверждена к.ю.н., доцентов Ворониным О.В.


Научный руководитель: Воронин О.В., к.ю.н., доцент

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

- 1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы с «10» сентября 2017г. по «10» сентября 2018г.
- 2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «10» сентября 2017г. по «10» сентября 2018г.
- 3). Сбор и анализ практического материала с «10» сентября 2017г. по «10» сентября 2018г.
- 4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы с «10» сентября 2018г. по «10» октября 2018г.
- 5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы с «10» января 2019г. по «01» марта 2019г.

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель _____

 22.04.19

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание принял к исполнению _____

АННОТАЦИЯ

к магистерской диссертации Мошенко Юлии Евгеньевны
по теме «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере долевого
строительства многоквартирных домов»

Настоящая магистерская диссертация посвящена характеристике организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов.

Объем основного содержания работы составил 85 страниц, было использовано 76 источников и литературы.

Объектом исследования являются правоотношения, складывающиеся в процессе осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов между организациями, осуществляющими строительство жилых домов за счет финансирования населения, самими гражданами и органами, уполномоченными осуществлять должный контроль на всех этапах реализации данными субъектами своих прав и исполнения обязанностей.

Предмет исследования представляют собой содержание и основные закономерности деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов, теоретические и организационные основы такой деятельности, а также непосредственная правоприменительная практика в рассматриваемой сфере.

Цель исследовательской работы заключается в том, чтобы путем анализа норм действующего законодательства, изучения практической деятельности сотрудников прокуратуры, освещения теоретических основ исследуемого правового института уточнить теоретические положения и разработать практические рекомендации по правовому регулированию и организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов, а также предложить варианты дополнения норм действующего законодательства о долевом строительстве, способствующих повышению эффективности работы органов прокуратуры в данном направлении.

Для достижения цели был выполнен ряд задач (определить понятие, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере долевого

строительства многоквартирных домов; разработать классификацию типичных нарушений законов в рассматриваемой сфере правоотношений; разработать методические рекомендации для прокурорских работников по выявлению, устранению и предупреждению нарушений законов в исследуемой области; разработать предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы участия граждан и организаций-застройщиков в долевом строительстве многоквартирных домов).

Методологическую основу исследовательской работы составляет совокупность общенаучных, частных и специальных методов познания.

Структура работы определена предметом и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав (включающих в себя 4 раздела), заключения, списка использованной литературы, приложений.

В работе приводятся примеры из правоприменительной практики, а также мнения исследователей в области прокурорского надзора в исследуемом направлении.

В рамках первой главы диссертации рассмотрены понятие, цели и задачи надзора в данной сфере, обозначены предмет и пределы исследуемой сферы надзора, охарактеризовано правовое регулирование сферы долевого строительства многоквартирных домов; исследованы основные источники сведений о нарушениях законодательства в указанной сфере; рассмотрены и классифицированы типичные нарушения законодательства в данной области; определены полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов в исследуемой сфере и установлены акты прокурорского реагирования, принимаемые прокурорами при осуществлении данного направления надзора, разработаны методические рекомендации для прокурорских работников при проведении проверочных мероприятий на предмет соблюдения законодательства в рассматриваемой сфере правоотношений.

Во второй главе диссертации проанализированы полномочия прокурора по надзору в исследуемой сфере; предпринята попытка классифицировать наиболее типичные нарушения законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов; представлена методика проведения проверок по вопросу надлежащего исполнения законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов,

основанная на изучении наиболее проблемных вопросов при осуществлении долевого строительства организациями-застройщиками и позволяющая наиболее рациональным образом составлять план проверочных мероприятий таким образом, чтобы ни один аспект столькой разносторонней деятельности не остался бы вне поля зрения надзорного органа; обозначена необходимость внесения изменений в норму Закона об участии в долевом строительстве, регламентирующую вопрос страхования гражданского ответственности застройщика, в целях установления и действительного функционирования института обеспечения исполнения обязательств организаций-застройщиков перед гражданами-участниками долевого строительства.

В заключении представлены краткие выводы по теме исследования.

Автор работы



Мошенко Ю.Е.