

УДК 349

## **Актуальные вопросы оценки прокурором законности документов территориального планирования**

**Головко Ирина Ивановна**

Кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных,  
гражданских и арбитражных дел,  
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал),  
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации,  
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44;  
e-mail: alnara@yandex.ru

**Исламова Эльнара Рафисовна**

Кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных,  
гражданских и арбитражных дел,  
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал),  
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации,  
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44;  
e-mail: alnara@yandex.ru

**Коряченцова Светлана Игоревна**

Старший преподаватель,  
кафедра прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных,  
гражданских и арбитражных дел,  
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал),  
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации,  
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44;  
e-mail: sv3833308@mail.ru

### **Аннотация**

В статье с учетом анализа обновленного градостроительного законодательства, а также практики его применения органами прокуратуры и судами, рассматриваются актуальные вопросы оценки законности прокурором документов территориального

планирования. Авторами использован системный метод, метод анализа документов и официальных материалов, установление особенностей в сфере землепользования, градостроительства с учетом законодательства документов территориального планирования и переход от частного к общему при формулировании выводов и предложений. В результате исследования обоснована необходимость учета прокурорами формирующейся судебной практики, недостатков, допускаемых органами местного самоуправления при реализации ими функций по разработке документов территориального планирования, предложены рекомендации прокурорам, которые могут применяться при оценке законности документов территориального планирования. Сформулирован вывод, что в условиях стремительно развивающихся процессов застройки территорий повышается и подчеркивается универсальная значимость органов прокуратуры, которые должны реализовывать возможности устранения нарушений мерами реагирования, и только при невозможности пресечь и устранить нарушения вне судопроизводства обращаться с заявлением в суд.

#### **Для цитирования в научных исследованиях**

Головко И.И., Исламова Э.Р., Коряченцова С.И. Актуальные вопросы оценки прокурором законности документов территориального планирования // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 2В. С. 207-223.

#### **Ключевые слова**

Прокурор, прокурорский надзор, градостроительная деятельность, документы территориального планирования и градостроительного зонирования, планировка территории, земельный участок, комплексное развитие территории.

## **Введение**

Сфера градостроительства является одним из основных социально-экономических направлений деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в рамках которой совершенствуется планировочная структура населенных пунктов и функционального зонирования территории; благоустраиваются территории, удовлетворяются потребности населения в жилье различных видов; повышается качество жилых домов, безопасность систем инженерного обеспечения, транспортного обслуживания, безопасности дорожного движения; реконструируются жилые кварталы; модернизируются жилые комплексы; повышается уровень обеспеченности и территориальной доступности объектов социальной инфраструктуры.

Реализация основных принципов градостроительного законодательства, обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности, ограничение негативного воздействия

на окружающую среду невозможны без соблюдения установленных условий и порядка территориального планирования, основой которого являются документы территориального планирования, градостроительного зонирования и документация по планировке территории.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о многочисленных нарушениях, допускаемых уполномоченными органами при реализации ими функций по разработке документов территориального планирования.

Так, Московская межрегиональная транспортная прокуратура при проверке исполнения законодательства о безопасности полетов при размещении объектов в границах приаэродромной территории установила, что в документах территориального планирования в нарушение ст. 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации и ст. ст. 46, 47 Воздушного кодекса Российской Федерации не отражены границы указанной территории, являющиеся зонами с особыми условиями использования. Согласно указанным нормам проектирование, строительство, развитие и реконструкция поселений, промышленных, сельскохозяйственных и иных объектов в пределах приаэродромной территории, а также размещение в районе аэродрома зданий, сооружений, линий связи, линий электропередачи, радиотехнических и других объектов должны проводиться с соблюдением требований безопасности полетов воздушных судов, с учетом возможных негативных воздействий оборудования аэродрома и полетов воздушных судов на здоровье граждан и деятельность юридических лиц, по согласованию с собственником аэродрома. По результатам рассмотрения представления прокурора постановлением Правительства Московской области утверждены документы территориального планирования транспортного обслуживания Московской области, в них на схеме зон с особыми условиями использования объектов транспортной инфраструктуры отражены границы приаэродромных территорий, расположенных в Московской области и за пределами аэродромов, что позволит четко определить необходимость получения согласований на строительство объектов и избежать ситуаций, при которых может возникнуть необходимость сноса незаконно возведенных строений и сооружений как угрожающих безопасности полетов или невозможности проживания в них граждан.

Прокуратурой Амурской области выявлены многочисленные нарушения градостроительного законодательства: непринятие правил землепользования и застройки территорий муниципальных образований, а также проектов планировки территорий; отсутствие утвержденных программ комплексного развития систем коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры; несоответствие требованиям федерального законодательства нормативных правовых актов органов местного самоуправления, в том числе административных регламентов предоставления муниципальных услуг в области градостроительства, документов территориального планирования; нарушения при изменении видов разрешенного использования земельных участков, выдаче градостроительных планов и разрешений на условно разрешенный вид использования земельного участка; отсутствие информационного обеспечения о градостроительной деятельности. Так, прокуратурой одного из районов установлено,

что, несмотря на принятые сельсоветами генеральные планы территорий и правила землепользования и застройки, в нарушение ч. 5 ст. 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации, проекты планировки территорий до настоящего времени не приняты.

В этой связи на современном этапе прокурорский надзор за исполнением законодательства в градостроительной деятельности приобретает особую значимость и подлежит включению в число приоритетных направлений.

Отдельные вопросы организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности в области прокурорской деятельности были предметом исследования авторов ряда научных работ советского периода. Так, изучались особенности надзора за соблюдением требований к качеству в строительстве [Горшенева, Финкель, 1979], [Иванов, Ким, 1975], [Чурилов, 1974] надзора за соблюдением законов о борьбе с самовольным строительством [Мартыненко, 1995]; отдельные вопросы законности в области жилищного строительства [Овчинников, Чернова, 1989]. Изучение этих вопросов продолжено и в 90-ые годы прошлого века [Соколов, 1990].

Правовые аспекты градостроительной деятельности были предметом исследований ученых-специалистов в области экономики, архитектуры, строительства. Исследовалось значение правил землепользования и застройки и документов территориального планирования в регулировании правового режима земель населенных пунктов [Мельников, Савельева, 2013], регулирование правоотношений в сфере использования земель и осуществления градостроительной деятельности органами местного самоуправления [Сокол-Номоконов, Макаров, 2004], вопросы законодательного регулирования планировки территории, полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по принятию решений о подготовке документации по планировке территории и ее утверждению [Ковалева, 2017].

Однако в силу ограниченности объема указанных научных работ предметом их рассмотрения выступали лишь отдельные вопросы градостроительства, проблемы организации и осуществления прокурорской деятельности в данной сфере авторами не освещались.

Единственным на данный момент комплексным исследованием проблем в наиболее актуальном и перспективном направлении прокурорского надзора за исполнением законов в градостроительной деятельности является работа Земерова Н.Н. «Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности» [Земеров, 2007, 2009, 2015].

Вместе с тем, проблемы оценки прокурором законности документов территориального планирования указанным автором не исследовались.

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

В этой связи с учетом актуальности, рассмотрение указанного вопроса, несомненно, представляет теоретический и практический интерес.

## **Новеллы в правовом регулировании градостроительной деятельности и вопросы, подлежащие проверке прокурором при оценке документов территориального планирования**

Следует отметить, что акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих публичные полномочия, об утверждении проектов планировки и проектов межевания территории, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории (охранных, защитных зон), о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд не содержат норм права и не устанавливают правил поведения, а представляют собой акты применения к земельным участкам (землям) в границах определяемой соответствующим актом территории специального правового режима, предусмотренного законом или иным нормативным правовым актом. Как отметил Высший Арбитражный Суд РФ, по своей юридической природе такие акты не являются нормативными правовыми актами.

В силу п. 3 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» правовые акты, издаваемые органами местного самоуправления, в том числе документы территориального планирования, должны изучаться органами прокуратуры независимо от поступления информации о нарушениях законности, поскольку от проработанности и обоснованности документации по планировке территории зависит качество среды жизнедеятельности.

Право на установление состава территории и границ муниципального образования является составной частью права на осуществление местного самоуправления. Данное право обеспечивает «участие граждан в самостоятельном решении населением вопросов местного значения, характеризуется единством индивидуальных и коллективных начал».

Увеличение объемов жилищного строительства не должно приводить к снижению его качественных характеристик, уровень которых в настоящее время является ненадлежащим, равно как и работа органов контроля в градостроительной сфере.

Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с территориальным планированием, осуществляется Градостроительным кодексом Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ.

Законодательство в сфере регулирования градостроительной деятельности в Российской Федерации претерпевает постоянные изменения с учетом ряда причин юридического (необходимость приведения градостроительного законодательства в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» и другими федеральными законами), экономического (назревшие требования по снижению административных барьеров в строительстве, повышению ответственности участников рынка и защите прав на недвижимость) и социального (необходимость повышения роли общественного участия в принятии градостроительных решений) характера.

С 1 января 2017 года вступили в силу изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ), в том числе в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий, которые прокурор должен учитывать при проверках.

Особое значение для градостроительной деятельности имеет этап планировки территории, правовое регулирование определено главой 5 ГрК РФ. Планировка территории осуществляется в целях детальной проработки градостроительных решений применительно к конкретным территориям (элементам планировочной структуры). В документации по планировке территории определяются зоны планируемого размещения объектов, плотность и параметры застройки, устанавливаются красные линии, определяются территории общего пользования [Самофалова и др., 2016].

Документация по планировке территории по общему правилу является документом, необходимым для резервирования земель для государственных или муниципальных нужд (п. 2 ст. 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации; далее - ЗК РФ), изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд (п. 1 ст. 56.3 ЗК РФ), разработки проектной документации и получения разрешения на строительство в отношении линейных объектов (ст. ст. 48 и 51 ГрК РФ) [Ковалева, 2017].

Изменения, внесенные в Градостроительный кодекс Российской Федерации, применяются в случае если требуется разработка такой документации, определены требования к разработке и содержанию документации, полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по принятию решений о разработке документации по планировке территории, обеспечению ее подготовки и утверждению.

До внесения вышеуказанных изменений в ГрК РФ существовала проблема связанная с неурегулированностью земельным, водным, лесным законодательством вопросов разработки документации по планировке территории. Границы земельных участков определялись на основании иных документов (например, проектная документация лесных участков, схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории (при отсутствии проекта межевания территории)).

В настоящее время в целях обеспечения правовой определенности и единообразного понимания и применения норм градостроительного законодательства внесены изменения в ст. 41 ГрК РФ, которые определили случаи, когда освоение территории допускается только при наличии документации по планировке, и случаи, когда разработка такой документации не требуется.

Представляется, что указанные новеллы снизят уровень коррупционных нарушений должностными лицами органов местного самоуправления.

Следует учитывать, что изменения в градостроительном законодательстве с одной стороны сократили перечень требований к обязательности разработки документов по планировке территорий, однако одновременно установили требования к составу и содержанию указанной документации.

При осуществлении прокурорского надзора следует проверять исполнение органами федеральной или муниципальной власти полномочий требовать от глав поселений, городских округов внесения изменений в правила землепользования и застройки в части размещения объектов федерального значения. Указанные полномочия реализуются без проведения публичных слушаний, что значительно сокращает временной интервал при принятии решения о размещении объектов федерального значения. Кроме того, данная норма права должна способствовать возможности оперативного решения градостроительных задач при строительстве объектов за счет бюджетов различных уровней, и сократить количество административных барьеров в отношении определенной группы объектов.

Необходимо учитывать изменения, касающиеся полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по подготовке документации по планировке территории.

Так, с 1 января 2017 года в отношении органов местного самоуправления муниципального района, которые принимают решение о подготовке документации по планировке территории, обеспечивают ее подготовку и утверждают документацию по планировке территории, предусматривающую размещение:

- 1) объектов местного значения муниципального района;
- 2) иных объектов капитального строительства, размещение которых планируется на территориях двух и более поселений и (или) межселенной территории в границах муниципального района;
- 3) объекта местного значения муниципального района, финансирование строительства, реконструкции которого осуществляется полностью за счет средств местного бюджета муниципального района и размещение которого планируется на территориях двух и более муниципальных районов, городских округов, имеющих общую границу, в границах субъекта Российской Федерации, по согласованию с указанными муниципальными районами, городскими округами. В случае отказа в согласовании утверждение документации по планировке территории осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации с учетом результатов рассмотрения разногласий согласительной комиссией (аналогичное регулирование установлено и при размещении объекта, финансируемого за счет средств бюджета городского округа и размещаемого на территории смежных городских округов, муниципальных районов).

В иных, не указанных случаях решение о подготовке документации по планировке территории принимают, подготовку документации обеспечивают и утверждают

документацию по планировке территории органы местного самоуправления поселения, городского округа. Кроме того, органы местного самоуправления поселения обеспечивают подготовку и утверждение документации по планировке территории, предусматривающей размещение объекта местного значения поселения, финансирование строительства, реконструкции которого осуществляется полностью за счет средств местного бюджета поселения и размещение которого планируется на территориях двух и более поселений, имеющих общую границу, по согласованию с такими поселениями. В случае отказа в согласовании документации по планировке территории утверждение документации по планировке территории осуществляется уполномоченным органом местного самоуправления муниципального района с учетом результатов рассмотрения разногласий согласительной комиссией.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что расширен перечень объектов прокурорского надзора в сфере градостроительства, поскольку с 1 января 2017 года Градостроительным кодексом Российской Федерации предусмотрена возможность осуществлять подготовку документации по планировке территории подведомственными органам государственной власти и органам местного самоуправления государственными, муниципальными учреждениями.

Проверку документации по планировке территории, подготовленной такими учреждениями, осуществляют органы государственной власти или местного самоуправления, уполномоченные на утверждение соответствующей документации. Основанием для отклонения указанной документации по планировке территории является ее несоответствие требованиям ч. 10 ст. 45 ГрК РФ.

Согласно ч. 10 ст. 45 ГрК РФ подготовка документации по планировке территории осуществляется на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки в соответствии с требованиями технических регламентов, нормативов градостроительного проектирования, градостроительных регламентов.

Соответственно, при осуществлении прокурорского надзора целесообразно изначально запросить сведения о результатах такой проверки из органов государственной власти или местного самоуправления, уполномоченных на утверждение соответствующей документации.

Важным аспектом деятельности органов местного самоуправления является деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории, направленная на повышение качества жизни населения.

Осуществляя надзорные мероприятия прокурорам необходимо обратить внимание на то, что подготовка документации по планировке территории, применительно к которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, является обязательной.

Рост жилищного строительства в крупных российских городах привел к дефициту свободных земельных участков, пригодных под застройку. При этом территории, которые в силу наличия инженерной, дорожно-транспортной, социальной инфраструктуры могли бы наиболее эффективно использоваться для жилищного и коммерческого строительства, зачастую заняты ветхим и аварийным жильем, «частным сектором», гаражами и нефункционирующими промышленными зонами [Кузьма, 2016].

Согласно положениям градостроительного законодательства, к деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории относятся комплексное освоение территории (в том числе в целях жилищного строительства), развитие застроенных территорий, а также комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления.

Проводя прокурорскую проверку, следует обратить внимание на соблюдение уполномоченными органами требований п. 5.1 ст. 30 ГрК РФ, устанавливающих, что на карте градостроительного зонирования в обязательном порядке устанавливаются территории, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, в случае планирования осуществления такой деятельности.

В силу ст.ст. 46.9, 46.10 ГрК РФ деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории может осуществляться в инициативном порядке правообладателями земельных участков и по инициативе органа местного самоуправления.

Проводимые органами прокуратуры результаты надзорных мероприятия проверки исполнения законодательства о градостроительной деятельности свидетельствуют о нарушениях органов местного самоуправления в данной сфере и отсутствии надлежащего контроля со стороны уполномоченных органов.

Наиболее распространенными нарушениями в сфере землепользования и градостроительства являются: необеспечение доступа к федеральной государственной информационной системе территориального планирования (ФГИС ТП) к документам территориального планирования с учетом законодательства Российской Федерации о государственной тайне в объеме и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, выявлены факты вынесения администрациями незаконных постановлений о разрешении строительства многоквартирных жилых домов, нарушения порядка предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка, а также нарушения градостроительных нормативов, нарушения порядка оформления прав пользования земельными участками и незаконное строительство на них многоквартирных жилых домов.

По итогам проверок, при наличии в материалах данные, свидетельствующие о наличии признаков преступлений, предусмотренных ст.ст. 159, 327 УК РФ материалы проверки направлялись в следственные органы в порядке ст. 37 УПК РФ.

## **Защита прокурором публичных интересов в сфере градостроительства в судебном порядке**

Органами прокуратуры обеспечивается устранение нарушений закона и путем обращения в суд.

Говоря о судебной защите нарушенных или оспариваемых прав в сфере публичных правоотношений, необходимо отметить особенности правового регулирования и практики реализации норм законодательства применительно к указанному вопросу.

На основании ч. 1 ст. 1 порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий регулирует КАС РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 КАС РФ суды в порядке административного судопроизводства рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и другие дела.

Особенности участия прокурора в рассмотрении судами дел об оспаривании нормативных правовых актов в сфере градостроительства установлены в первую очередь ст. 39 КАС РФ, ч. 1 которой предусматривает, что прокурор вправе обратиться в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами; согласно ч. 7 указанной статьи прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом.

Административное дело об оспаривании нормативного правового акта рассматривается с участием прокурора; в случае, если административное дело об оспаривании нормативного правового акта возбуждено на основании административного искового заявления прокурора, он не дает заключение по этому административному делу; в случае, если административное

дело об оспаривании нормативного правового акта возбуждено не на основании административного искового заявления прокурора, прокурор, вступивший в судебный процесс, дает заключение по этому административному делу (ч. 4 ст. 213 КАС РФ). Таким образом, в делах об оспаривании нормативного правового акта прокурор вправе участвовать в каждой их форм.

В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с административным иском о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, если полагает, что оспариваемые решения, действия (бездействие) не соответствуют нормативному правовому акту, нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных лиц, создают препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности (ч. 4 ст. 218 КАС РФ). Следовательно, КАС РФ не предусматривает обязательного участия прокурора в делах данной категории для дачи заключения.

Участвуя в рассмотрении дела, прокурор должен учитывать требования ст. 62 КАС РФ о распределении обязанностей доказывания. На основании ч. 1 ст. 62 КАС РФ лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений, если иной порядок распределения обязанностей доказывания по административным делам не предусмотрен настоящим Кодексом.

Кодекс предусматривает, что обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений. По таким административным делам прокурор, обратившийся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, не обязан доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), но должен: указать, каким нормативным правовым актам противоречат данные акты, решения, действия (бездействие); подтвердить сведения о том, что оспариваемым нормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) нарушены или могут быть нарушены права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц либо возникла реальная угроза их нарушения; подтвердить иные факты, на которые он ссылается как на основания своих требований (ч. 2 ст. 62 КАС РФ).

Как указывает Кодекс, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по рассматриваемым категориям дел (ч. 3 ст. 62 КАС РФ).

Судебная практика рассмотрения дел по спорам в указанной сфере правоотношений находится в стадии формирования. Как правило, на современном этапе судами с участием

прокурора рассматриваются и разрешаются дела об оспаривании ненормативных правовых актов, действий и решений (Определение Верховного Суда РФ от 01.04.2015 № 78-АПГ15-3, Определение Верховного Суда РФ от 11.02.2015 № 78-АПГ14-39, Определение Верховного Суда РФ от 13.05.2015 N 307-КГ15-4283 по делу № А13-6238/2014).

С учетом тесной связи надзорных проверок и судебной защиты публичных интересов, судебная практика представляется актуальной для прокуроров, в то же время прокуроры должны реализовывать возможности устранения нарушений мерами реагирования, и только при невозможности пресечь и устранить нарушения вне судопроизводства обращаться с заявлением в суд.

Одной из актуальных проблем, которая влечет обращения в суд, является неполнота определения границ земельных участков различных категорий, что делает возможным неправомерные действия и нарушения прав Российской Федерации при попытках вывода земельных участков из государственной собственности.

Кроме этого, достаточно часто в правоприменительной практике допускается наложение границ земельных участков поселений и лесного фонда. В качестве примера приведем апелляционное определение Верховного Суда РФ от 26.05.2016 по делу № 33-АПГ16-10. Совет депутатов муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» принял постановление «Об утверждении генерального плана муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» применительно к г.п. им. Морозова, д. Кошкино, д. Шереметьевка, входящих в состав муниципального образования» (далее – Постановление).

Федеральное агентство лесного хозяйства обратилось в суд с административным иском о признании недействующим Постановления в части включения в границы населенных пунктов лесных участков Морозовского участкового лесничества Всеволожского лесничества Всеволожского района Ленинградской области в нескольких кварталах. Рослесхоз указал, что оспариваемый акт противоречит федеральному законодательству, так как находящиеся в федеральной собственности лесные участки включены в границы Морозовского городского поселения без согласования проекта генерального плана с Рослесхозом. Таким образом, оспариваемым актом изменено целевое назначение и правовой режим земель лесного фонда, что препятствует осуществлению полномочий органов федеральной власти по управлению землями лесного фонда, охране, защите и воспроизводству лесов.

В апелляционной жалобе Совет депутатов Морозовского городского поселения просил решение суда отменить и принять по делу новое решение. Суд, проверив выводы суда первой инстанции, установил, что нарушение, заключающееся во включении в границы населенных пунктов Морозовского городского поселения с последующим переводом в категорию земель населенных пунктов, земель лесного фонда указанного

лесничества без согласования с Рослесхозом, установлено Комитетом государственного экологического надзора субъекта РФ. Филиалом ФГБУ «Рослесинфорг», подведомственного Рослесхозу, выявлено частичное наложение границ указанного поселения, установленных генеральным планом в соответствии с Постановлением и границ лесных участков Всеволожского лесничества Морозовского участкового лесничества в нескольких кварталах. Указанное обстоятельство подтверждается показаниями специалиста названного учреждения, допрошенного судом в качестве свидетеля, и имеющимися в деле материалами лесоустройства.

Таким образом, как указал Верховный Суд РФ, суд первой инстанции, установив, что при подготовке проекта генерального плана Морозовского городского поселения нарушена предусмотренная ГрК РФ процедура его согласования с Рослесхозом, имеется документально подтвержденное наложение границ населенных пунктов, входящих в состав указанного городского поселения, и границ находящегося в федеральной собственности земельного участка из состава земель лесного фонда, пришел к обоснованному выводу о наличии оснований для признания Постановления недействующим в оспариваемой части. Прокурор в заключении настаивал, что решение суда является законным и не подлежит отмене. Определением решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

### **Заключение**

Представляется, что проанализированные особенности надзорной и ненадзорной составляющих деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности документов территориального планирования будет способствовать повышению эффективности деятельности органам прокуратуры по выявлению, устранению и предупреждению типичных нарушений, допускаемых уполномоченными органами при реализации ими функций по разработке документов территориального планирования. Прокуроры должны реализовывать возможности устранения нарушений мерами прокурорского реагирования, и только при невозможности пресечь и устранить нарушения вне судопроизводства обращаться с заявлением в суд.

### **Библиография**

1. Горшенева Н., Финкель В. Заслон недоброкачественному строительству // Социалистическая законность. 1979. № 3. С. 14-16.
2. Иванов Л., Ким В. Надзор за исполнением законов об ответственности за недоброкачественное строительство // Социалистическая законность. 1975. № 5. С. 35-38.
3. Земеров Н.Н. Надзор за соблюдением законодательства в сфере градостроительной деятельности // Законность. 2007. № 8. С. 28-30.

4. Земеров Н.Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 32 с.
5. Земеров Н.Н. Взаимодействие прокуратуры с органами местного самоуправления при осуществлении надзора за законностью нормативных правовых актов // Законность. 2015. № 9 (971). С. 32-34.
6. Ковалева Е.Л. Изменения в законодательстве о градостроительной деятельности в части регулирования вопросов планировки территории // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 1. С. 26-43.
7. Кузьма И.Е. Комплексное и устойчивое развитие территории – новый инвестиционный драйвер или административный барьер? // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 12. С. 53-61.
8. Мельников Н.Н., Савельева Е.А. Значение правил землепользования и застройки и документов территориального планирования в регулировании правового режима земель населенных пунктов // Российская юстиция. 2013. № 6. С. 8-11.
9. Овчинников В.П., Чернова К.Т. Прокурорский надзор за исполнением законов о борьбе с недобросовестным строительством. М., 1989. 64 с.
10. Самофалова Л.П., Ларионов А.О., Бочаров М.Н., Чуприн Д.А. Территориальное зонирование земель // Успехи современной науки и образования. 2016. Т.7 № 12 С. 71-73.
11. Сокол-Номоконов Э.Н., Макаров А.В. Об особенностях содержания, порядка разработки и принятия правил землепользования и застройки муниципальных образований // Правовые вопросы строительства. 2004. № 2. С. 67-86.
12. Чурилов А. Прокурорский надзор за соблюдением закона о качестве гражданско-жилищного строительства // Социалистическая законность. 1974. № 8. С. 20-22.

## **Actual issues of evaluation of the legality of territorial planning documents by the prosecutor**

**Irina I. Golovko**

PhD in Law, Associate Professor,  
Department of Prosecutor's Supervision and participation of the Prosecutor in the consideration  
of criminal, civil and arbitration cases,  
Saint-Petersburg Law Institute (branch),  
Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation,  
191104, 44 Liteinyi av., Saint-Petersburg, Russian Federation;  
e-mail: alnara@yandex.ru

**El'nara R. Islamova**

PhD in Law, Associate Professor,  
Department of Prosecutor's Supervision and participation of the Prosecutor in the consideration  
of criminal, civil and arbitration cases,  
Saint-Petersburg Law Institute (branch),  
Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation,  
191104, 44 Liteinyi av., Saint-Petersburg, Russian Federation;  
e-mail: alnara@yandex.ru

**Svetlana I. Koryachentsova**

Senior Lecturer,  
Department of Prosecutor's Supervision and participation of the Prosecutor in the consideration  
of criminal, civil and arbitration cases,  
Saint-Petersburg Law Institute (branch),  
Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation,  
191104, 44 Liteinyi av., Saint-Petersburg, Russian Federation;  
e-mail: sv3833308@mail.ru

**Abstract**

Some topical issues of assessing the legality of the territorial planning documents by the prosecutor are considered in the article, taking into account the analysis of the updated town planning legislation, as well as the practice of its application by the prosecutor's office and the courts. The authors used the system method, the method of analysis of documents and official materials, the establishment of features in land use, urban planning, taking into account the legislation of territorial planning documents and the transition from private to general in the formulation of conclusions and proposals. As a result of the study, the need for the prosecutors to take into account the emerging jurisprudence, the shortcomings allowed by the local government when implementing their functions for the development of territorial planning documents is stated; some recommendations to prosecutors that can be used in assessing the legality of territorial planning documents are proposed. The conclusion is drawn that, under the rapidly developing processes of building up the territories, the universal importance of the prosecution authorities is emphasized, which should realize the possibilities of eliminating violations by response measures, and only if it is impossible to stop and eliminate violations outside the court procedure to apply to the court.

**For citation**

Golovko I.I., Islamova E.R., Koryachentsova S.I. (2017) Aktual'nye voprosy otsenki prokurorom zakonnosti dokumentov territorial'nogo planirovaniya [Actual issues of evaluation

of the legality of territorial planning documents by the prosecutor]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (2B), pp. 207-223.

### Keywords

The prosecutor, the prosecutor's supervision, urban planning, documents of territorial planning and urban zoning, the planning of the territory, land, integrated development of the territory.

### References

1. Churilov A. (1974) Prokurorskii nadzor za soblyudeniem zakona o kachestve grazhdansko-zhilishchnogo stroitel'stva [Prosecutor's supervision of compliance with the law on the quality of civil and housing construction]. *Sotsialisticheskaya zakonnost'* [Socialist legality], 8, pp. 20-22.
2. Gorsheneva N., Finkel' V. (1979) Zasl'on nedobrokachestvennomu stroitel'stvu [The barrier to poor-quality construction]. *Sotsialisticheskaya zakonnost'* [Socialist legality], 3, pp. 14-16.
3. Ivanov L., Kim V. (1975) Nadzor za ispolneniem zakonov ob otvetstvennosti za nedobrokachestvennoe stroitel'stvo [Supervision over the execution of laws on responsibility for poor-quality construction]. *Sotsialisticheskaya zakonnost'* [Socialist legality], 5, pp. 35-38.
4. Kovaleva E.L. (2017) Izmeneniya v zakonodatel'stve o gradostroitel'noi deyatelnosti v chasti regulirovaniya voprosov planirovki territorii [Changes in the legislation on urban development in terms of regulating the planning of the territory]. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii* [Property relations in the Russian Federation], 1, pp. 26-43.
5. Kuz'ma I.E. (2016) Kompleksnoe i ustoichivoe razvitie territorii – novyi investitsionnyi driver ili administrativnyi bar'er? [Integrated and sustainable development of the territory: a new investment driver or administrative barrier?]. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii* [Property relations in the Russian Federation], 12, pp. 53-61.
6. Mel'nikov N.N., Savel'eva E.A. (2013) Znachenie pravil zemlepol'zovaniya i zastroiki i dokumentov territorial'nogo planirovaniya v regulirovanii pravovogo rezhima zemel' naseleennykh punktov [Significance of land use and development rules and documents of territorial planning in regulating the legal regime of the lands of settlements]. *Rossiiskaya yustitsiya* [Russian justice], 6, pp. 8-11.
7. Ovchinnikov V.P., Chernova K.T. (1989) *Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonov o bor'be s nedobrosovestnym stroitel'stvom* [Prosecutor's supervision of the implementation of laws against unfair construction]. Moscow.
8. Samofalova L.P., Larionov A.O., Bocharov M.N., Chuprin D.A. (2016) Territorial'noe zonirovaniye zemel' [Territorial zoning of lands]. *Uspekhi sovremennoi nauki i obrazovaniya* [Advances in modern science and education], 7, 12, pp. 71-73.

9. Sokol-Nomokonov E.N., Makarov A.V. (2004) Ob osobennostyakh sodержaniya, poryadka razrabotki i prinyatiya pravil zemlepol'zovaniya i zastroiki munitsipal'nykh obrazovaniy [On the specifics of the content, the procedure for the development and adoption of land use rules and development of municipalities]. *Pravovye voprosy stroitel'stva* [Legal issues of construction], 2, pp. 67-86.
10. Zemerov N.N. (2007) Nadzor za soblyudeniem zakonodatel'stva v sfere gradostroitel'noi deyatel'nosti [Supervision of compliance with the legislation in the sphere of urban development]. *Zakonnost'* [Law], 8, pp. 28-30.
11. Zemerov N.N. (2009) *Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva v sfere gradostroitel'noi deyatel'nosti. Doct. Dis.* [Prosecutor's supervision of the implementation of legislation in the field of urban development Doct. Dis.]. Moscow.
12. Zemerov N.N. (2015) Vzaimodeistvie prokuratury s organami mestnogo samoupravleniya pri osushchestvlenii nadzora za zakonnost'yu normativnykh pravovykh aktov [Interaction of the prosecutor's office with local authorities in exercising supervision over the legality of normative legal acts]. *Zakonnost'* [Law], 9 (971), pp. 32-34.