

Лепех Юлия Степановна

соискатель кафедры конституционного,
административного права
и административного процесса
Львовского государственного университета
внутренних дел
dom-hors@mail.ru

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР КАК АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОЙ СПОСОБ ЗАЩИТЫ ПРАВА НА ЖИЛЬЕ

Аннотация:

В статье обращается внимание на необходимость разграничения в юридической литературе терминов «контроль» и «надзор», названы основные различия этих понятий. В рамках исследования сформулировано авторское определение прокурорского надзора за соблюдением и правильным применением законов в сфере защиты жилищных прав и выделены основные виды надзорной деятельности прокуратуры в этом направлении. На этой основе предложено законодательное закрепление норм, которые изучают вопросы защиты права на жилье с помощью прокурорского надзора.

Ключевые слова:

прокурорский надзор, государственный контроль, прокурорский надзор в сфере защиты права на жилье, виды прокурорского надзора в сфере защиты права на жилье.

Lepekh Julia Stepanivna

PhD applicant of the Constitutional,
Administrative Law
and Administrative Procedure Department,
Lviv State University of
Internal Affairs
dom-hors@mail.ru

PUBLIC PROSECUTOR'S SUPERVISION AS AN ADMINISTRATIVE LEGAL METHOD OF PROTECTION OF THE HOUSING RIGHTS

Summary:

The article states the necessity of distinguishing of the terms 'control' and 'supervision' in the legal literature and considers principle differences between the concepts. The author formulates an original definition of the public prosecutor's supervision over observance and accurate application of the laws regarding housing rights and discusses main types of the supervision activities in this area. Basing upon the undertaken research the author proposes to provide legislative frameworks for regulations of the housing rights by means of the prosecutor's supervision.

Keywords:

public prosecutor's supervision, state control, public prosecutor's supervision in the sphere of protection of housing right, types of prosecutor's supervision in the area of the housing right protection.

Анализ состояния законности и практики прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты права на жилье свидетельствует о том, что, несмотря на существенный вклад в дело защиты прав граждан в указанной сфере, органы прокуратуры все еще не в полной мере реализуют свой потенциал в этой области. В связи с этим, по нашему мнению, нуждаются в дополнительной разработке теоретические основы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты права на жилье, что необходимо для решения насущных вопросов организации прокурорского надзора в этой сфере, выработки мер, направленных на повышение его эффективности.

Актуальность прокурорского надзора за соблюдением и правильным применением законов, в том числе в области жилищных прав, обусловлены, прежде всего следующими факторами:

1. Не проводится соблюдения и обеспечения жилищных прав граждан.
2. Постоянно игнорируется жилищное законодательство в сфере обеспечения жильем лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий.
3. Проявляется невозможность ведомственных и вневедомственных контролирующих органов, правоохранительных органов уменьшить объем административных правонарушений в области жилищных прав граждан.

Отметим, что общетеоретические проблемы прокурорского надзора исследовали Ю. Демин [1], В. Нор [2], Л. Кирий [3], Е. Шевченко [4], однако в юридической литературе отсутствуют работы по прокурорскому надзору за соблюдением и правильным применением законов в области жилищных прав.

Кроме органов прокуратуры, проверять выполнение нормативно-правовых актов, в том числе в области жилищных прав, имеют полномочия множество других государственных органов. Таковую деятельность в научной юридической литературе называют контролем. В связи с этим обоснованно возникает вопрос, как соотносятся термины «надзор» и «контроль», которые являются формами деятельности по проверке и имеют подобные методы, способы, приемы и решения.

Для основательного исследования терминов «контроль» и «надзор» целесообразно рассмотреть их с этимологической, нормативной и научной точки зрения.

Юридическая энциклопедия определяет «контроль» как проверку исполнения законов, решений [5, т. 3, с. 323]. В этой же книге находим понятие надзор, а именно государственный надзор определяется как вид государственного контроля по обеспечению законности, соблюдения специальных норм, выполнение общеобязательного правила, которое находится в законах и подзаконных актах.

Толкование этих терминов приведены в «Большом толковом словаре современного украинского языка», где контроль – это проверка, учет деятельности кого-либо, чего-либо, надзор за кем-то (чем-то) или учреждение или организация, осуществляющая надзор за кем-то, чем-либо или проверяет его [6, с. 451]. Надзор – это: а) действие со значением присматривать; б) группа лиц или орган власти, надзор за кем-то, чем-либо [7, с. 554–555].

Анализ нормативно-правовых актов также показывает, что в большинстве используются оба термина, при этом принципиального различия между ними мы не наблюдаем.

Отметим, что единого мнения по поводу соотношения понятий «надзор» и «контроль» в административной науке нет. В ряде работ термин «контроль» толкуется шире термина «надзор». Однако значительное количество авторов указывает на отличие контроля от надзора.

Мы предлагаем различать эти понятия в их содержании, то есть в их функциях, целях, задачах. Поэтому необходимо выделить основные различия между понятием «прокурорский надзор» и «государственный контроль», а именно:

- в основном органы государственного контроля относятся к органам исполнительной власти, а прокуратура – независимый правоохранительный орган, который составляет единую систему;
- надзор имеет более внешний характер, а государственный контроль может быть и внутренним, и внешним;
- государственный контроль осуществляется с вмешательством в хозяйственную деятельность предприятия, учреждения, организации, что должно отсутствовать в надзоре;
- различие в их содержании, предмете, функциях, полномочиях, целях и задачах, методах и средствах;
- органы прокуратуры осуществляют общий надзор и за контролирующими органами в том числе.

Среди основных направлений деятельности прокуратуры за соблюдением законов в сфере административно-правовой защиты права на жилье мы выделяем:

- 1) надзор за исполнением законов о порядке рассмотрения обращений граждан по вопросам жилищных прав;
- 2) надзор за исполнением законов о жилищных правах социальных групп, нуждающихся в государственной помощи и социальной защите (например, несовершеннолетних; безнадзорных, лиц, проживающих в общежитиях или не имеющих постоянного места жительства, лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий).

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере защиты права на жилье реализуется в двух формах:

1. Работа прокурора с обращениями граждан о нарушении органами государственной власти их права на жилье.
2. Инициативная проверка прокурором соблюдения законодательства о защите права на жилье.

Так, в ходе проверки соблюдения в отдельном населенном пункте жилищного законодательства проверочные действия надо начинать с оценки законности правовых актов, принятых по этим вопросам органами исполнительной власти, чтобы исключить из их стороны искусственное ограничение прав определенных групп населения и, чтобы убедиться в том, что властными структурами принимаются организационные решения с целью выполнения законов, а именно регламентирован порядок обеспечения жильем соответствующих категорий очередников в регионе.

Уместно проверить соблюдение предусмотренных законодательством обязанностей специализированными органами управления (государственными службами жилищного хозяйства), от деятельности которых в первую очередь, зависит практическая реализация прав граждан. В основном в таких случаях проверку уместно завершить изучением практики исполнения социального законодательства на конкретных предприятиях, что особенно актуально при рассмотрении сигналов о нарушениях жилищного законодательства, о внеочередном предоставлении жилья лицам, которые нуждаются в улучшении жилищных условий.

Однако стоит отметить, что законодательством не определены конкретные обстоятельства, которые необходимо установить прокурору при проведении проверки. Итак, считаем, что

прокурор обязан ответить на следующие вопросы: действительно ли имели место нарушения права на жилье и в чем конкретно они проявлялись (в отказе от применения отдельных норм закона, фактах неправильного толкования, внедрении неправомερных запретов, т.д.), какие правовые нормы возбуждено, какие обстоятельства способствовали их продвижению; содержат ли выявленные нарушения признаки дисциплинарного или административного правонарушения, преступления; кем допущено совершения правонарушения; какими доказательствами подтверждаются нарушения права на жилье; какой характер и размер вреда причинен совершенным правонарушением; какие причины и условия способствовали нарушения права на жилье.

Следовательно, с учетом вышеизложенного, считаем, что в законодательстве, регулирующем организацию деятельности органов прокуратуры, следует предусмотреть, какие обстоятельства необходимо выяснять в ходе проверки. Такие требования следует предусмотреть и в отраслевом приказе Генерального прокурора.

Завершается прокурорская проверка обдумыванием о мерах реагирования на совершенное правонарушение и определением направлений их реализации.

Поэтому, считаем, что должна быть законодательно закреплена норма о результатах проверки обращений граждан, которую предлагаем изложить следующим образом: «Ответ должностного лица на жалобу или заявление гражданина о нарушении прав или свобод должен содержать полное и объективное разъяснение по всем вопросам, поставленным в обращении, ссылаясь при этом на нормативно-правовые акты, которыми руководствовалось должностное лицо, решая данное обращение, а также указания органам и должностным лицам совершения действий, направленных на устранение нарушений закона, восстановления нарушенных прав и свобод гражданина и привлечения виновных лиц к соответствующему виду ответственности».

Поэтому, предлагаем законодательно установить административную ответственность за нарушение права на обращение, что может включать незаконный отказ в принятии заявления или жалобы; направления жалобы гражданина для рассмотрения в орган государственной власти, действия или бездействие которого обжалуются, нарушение сроков рассмотрения обращения. Приоритетом в правозащитной деятельности органов прокуратуры является защита права на жилье несовершеннолетних.

Таким образом, в результате исследования мы пришли к следующим выводам.

К сожалению, в действующем законодательстве отсутствуют критерии, по которым разграничивают термины «контроль» и «надзор». Поэтому считаем, что эту проблему необходимо решить, прежде всего, на законодательном уровне. Недостаточная теоретическая разработка этих понятий и их соотношение не способствуют правильному их толкованию и повышению эффективности прокурорского надзора и государственного контроля.

Суть прокурорского надзора за соблюдением и правильным применением законов в сфере жилищных прав заключается в осуществлении Генеральным прокурором и подчиненными ему прокурорскими работниками, от имени государства, на всей ее территории специфической деятельности, направленной на изучение ими информации о нарушении нормативно-правовых актов в области жилищных прав, в получении ими и анализе различных материалов, статистических данных о работе органов, осуществляющих административно-правовое обеспечение права на жилье, которые могут содержать сведения, указывающие на необходимость в проведении проверок своими силами или с привлечением контролирующих органов, в оценке правовых актов в сфере защиты права на жилье с позиции соответствия их законам, а также в принятии мер прокурорского реагирования с целью устранения выявленных административных правонарушений, отмене незаконных решений и привлечении виновных к административной и другим видам юридической ответственности.

Надзор за исполнением законов в сфере защиты права на жилье является в современных условиях самостоятельным и, безусловно, приоритетным направлением деятельности органов и в связи с тем, что она регулируется в данный момент различными нормативными актами и не имеет систематизированной нормативной правовой основы, считаем необходимым принять специальный отраслевой наказ Генерального прокурора «Об организации прокурорского надзора за соблюдением и применением законов в сфере защиты права на жилье», который будет регулировать деятельность прокуратуры в этой сфере правовых отношений.

При осуществлении органами прокуратуры надзора за исполнением законов в сфере защиты права на жилье Генеральной прокуратуре необходимо провести комплекс организационных мероприятий, включающих подготовку и переподготовку по специальной программе прокурорских работников; закрепить за отдельными прокурорскими работниками вопросы надзора за исполнением законодательства в этой сфере и осуществлять регулярное заслушивание их по результатам работы; проводить своевременное обобщение и распространение передового

опыта работы прокуратуры и конкретных прокуроров по осуществлению этого направления надзорной деятельности.

Ссылки:

1. Демин Ю.М. Прокурорский надзор в Украине. М., 2009.
2. Нор В.Т. Прокурорский надзор в Украине. М., 2002.
3. Кирий Л.Н. Ведомственный, судебный контроль и прокурорский надзор за отказом в возбуждении уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2007.
4. Шевченко Е.А. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства об обращении граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2007.
5. Шемшученко Ю.С. Юридическая энциклопедия. К., 2001.
6. Бусел В.Т. Большой толковый словарь современного украинского языка. М., 2002.
7. Там же.

References:

1. Demin, YM 2009, *Prosecutorial Supervision in Ukraine*, Moscow.
2. Nor, VT 2002, *Prosecutorial Supervision in Ukraine*, Moscow.
3. Kiriyy, LN 2007, *Departmental, judicial and prosecutorial oversight of a refusal to initiate criminal proceedings*, PhD thesis abstract, Kiev.
4. Shevchenko, EA 2007, *Public prosecutor's supervision over observance of legislation on the treatment of citizens*, PhD thesis, Kharkov.
5. Shemshuchenko, YS 2001, *Legal Encyclopedia*, Kiev.
6. Busel, VT 2002, *Great Dictionary of the modern Ukrainian language*, Moscow.
7. Busel, VT 2002, *Great Dictionary of the modern Ukrainian language*, Moscow.