

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВО «КубГУ»)

Кафедра конституционного и муниципального права

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК
« ____ » _____ 2017 г.

Заведующий кафедрой
канд.юрид. наук, доцент
_____ О.А. Ковтун
(подпись)

Руководитель магистерской
программы
д-р.юрид. наук, профессор
_____ Р.М. Дзидзоев
(подпись)

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
ОБЛАСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА И ЗАСТРОЙКИ:
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ**

Работу выполнил _____ К.А. Гичко
(подпись, дата)

Факультет юридический им А.А. Хмырова

Направление 40.04.01 Юриспруденция

Научный руководитель
кан. юрид. наук, доц. _____ В.Н. Колесникова
(подпись, дата)

Нормоконтролер
кан. юрид. наук, доц. _____ В.Н. Колесникова
(подпись, дата)

Краснодар 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Теоретическая основа полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки.....	7
1.1 Понятие и сущность полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки.....	7
1.2 Значение полномочий муниципальных органов в области градостроительства и застройки.....	14
2 Законодательное регулирование в области градостроительства и застройки.....	18
2.1 Федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации на примере Краснодарского края в сфере градостроительства и застройки.....	18
2.2 Особенности подзаконных актов в области градостроительства и застройки.....	24
3 Проблемы в области осуществления полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки.....	42
3.1 Сущность проблем в реализации полномочий муниципальных органов.....	42
3.2 Пути предполагаемого правового разрешения проблем в сфере градостроительства и застройки.....	49
Заключение.....	58
Список использованных источников.....	61

ВВЕДЕНИЕ

Градостроительство и застройка в современный период являются важнейшими видами деятельности, которые направлены на создание благоприятных условий для жизнедеятельности и проживания людей. В век стремительной урбанизации населенных пунктов, превращения их в современные высокотехнологичные центры в условиях стремления к постиндустриальной экономике, созданию условий для проживания людей необходимо уделять дополнительное законодательное внимание. Учитывая рыночную экономику современной России и специфику федеративного устройства, особо актуален вопрос разграничения компетенции и полномочий на различных уровнях власти в регулировании указанной деятельности. Без последовательного и взвешенного правового регулирования невозможно само выстраивание деятельности в сфере градостроительства и застройки в общественно полезных целях. Последовательное правовое регулирование не только упорядочивает деятельность, но и позволяет предотвратить возможные злоупотребления и правонарушения, защищает субъектов градостроительной деятельности, делает условия проживания людей более комфортными и предопределяет во многом их жизнь.

В современной демократической России достаточно развита система органов местного самоуправления. Безусловно, муниципальные власти не остались в стороне от регулирования градостроительства и застройки. Комплексное изучение полномочий органов местного самоуправления позволит выявить проблемы в их работе по указанному направлению и определить пробелы правового регулирования. Практическая значимость исследования определяется в поисках путей решения тех проблем, которые до сих пор наблюдаются в сфере градостроительства и застройки на самом нижнем уровне – на уровне местного самоуправления. Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена активной ролью местного

самоуправления в застройке территорий муниципального образования, от которой зависит инфраструктурная, транспортная, санитарно-эпидемиологическая, экологическая обстановка на конкретной территории в местах проживания граждан. Новизна исследования заключается в том, что законодательство в сфере градостроительства активно развивается, претерпевает множество изменений, поэтому возникает необходимость рассмотреть данные правоотношения в динамике. Учитывая небольшое количество научных трудов по вопросам реализации полномочий местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки, которые появлялись в последние десять лет, необходимость проведения магистерского исследования вполне обоснована.

Объект исследования – правоотношения, возникающие в области градостроительства и застройки на территории муниципальных образований в Российской Федерации. Предметом исследования являются конкретные полномочия органов местного самоуправления в обозначенных видах деятельности.

Целью исследования является изучение и исследование компетенции органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки.

В ходе выполнения магистерской диссертации были поставлены следующие задачи:

- теоретическое исследование правового регулирования компетенции органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки;
- разграничение правового регулирования в области градостроительства и застройки на уровне законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов;
- определение проблем правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки и поиск практических путей их разрешения.

Особый упор в работе сделан на региональное законодательство Краснодарского края. Исследован практический опыт органов местного самоуправления муниципального образования г. Краснодар в реализации

полномочий в сфере градостроительной деятельности. Используются материалы судебной практики.

В ходе исследования активно применялись формально-юридический и системный методы, которые позволили исследовать и отразить не только теоретический, но практический материал в работе. Нашли свое отражение в ходе работы отдельные методы формальной логики. В частности, анализ позволил установить связи во взаимодействии государственных и муниципальных органов, с помощью синтеза удалось выявить практические проблемы в реализации отдельных полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки. При формировании умозаключения применялась как индукция, так и дедукция, а также аналогия, позволившая установить практические пути разрешения проблем, возникающих в данной деятельности муниципальных органов.

Результаты исследования были опубликованы в следующих изданиях:

Гичко К. А. К вопросу о взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления в области градостроительной деятельности: Приоритетные модели общественного развития в эпоху модернизации: экономические, социальные, философские, политические, правовые аспекты / материалы международной научно-практической конференции. Саратов. 2016. С. 62 – 65.

Гичко К. А. Проблемы реализации полномочий муниципальных органов в сфере градостроительной деятельности: Конституционная и административная реформы в России: проблемы и перспективы / материалы межвузовской научно-практической конференции. Краснодар. 2016. С. 334 – 339.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Расширение форм участия населения в деятельности органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки позволит сгладить социальные конфликты. Полагаем, необходимо проведение местных референдумов и опросов, интернет-инициатив, что позволит расширить перечень форм взаимодействия органов местных самоуправлений с

населением по вопросам градостроительной деятельности. При этом результатам подобных решений следует придать общеобязательный характер.

2. Необходимо четко разграничить полномочия, собственность, финансовые средства и ответственность между различными уровнями публичной власти, а в системе местного самоуправления разграничить их между поселениями и муниципальными районами.

3. Комплекс продолжительных, периодических обучающих мероприятий позволит не только следить за стремительно изменяющимся законодательством в области урбанизации и застройки, но и позволит сформировать и обновить знания технического характера. Работа в сфере градостроительства и застройки требует от муниципального служащего должной внимательности и осмотрительности, умения мыслить стратегически и размышлять дальновидно, поскольку от его управленческих решений зависит эффективно развития тех или иных территорий.

Работа состоит из введения, трех глав, каждая из которых делится на два параграфа, заключения и списка использованных источников.

1 Теоретическая основа полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки

1.1 Понятие и сущность полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки

Местное самоуправление, составляя одну из основ конституционного строя Российской Федерации, представляет собой такую форму осуществления власти народом, при которой обеспечивается самостоятельное и ответственное разрешение вопросов местного значения. Российское законодательство традиционно относит определенные отношения в сфере градостроительства, застройки и архитектуры к вопросам местного значения. Это обусловлено вовлечением населения в указанные в области деятельности, непосредственным участием граждан в решении собственных жилищных вопросов, при этом обеспечивается максимальное быстрое правовое регулирование.

Однако полномочия органов местного самоуправления подразумевают не только определенное правовое регулирование, но и обеспечение юридического саморегулирования в отдельных сферах. Несмотря на централизацию правового регулирования и закрепление отдельной компетенции, многие полномочия муниципалитеты реализуют через собственное нормотворчество в указанной области¹. Следовательно, полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительства, архитектуры и застройки устанавливаются актами федеральных и региональных органов государственной власти, а правовое регулирование и фактическое раскрытие полномочий осуществляется путем правотворческой

¹ Бурмистрова С. А. Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2009. С. 23.

деятельности муниципальных органов. При этом сложно утверждать о том, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют дополнительные полномочия, определяют их рамки. На практике органы местного самоуправления нацелены на процессуальное обеспечение деятельности – установление процедур получения разрешения, регулирование порядка предоставления сведений из различных автоматизированных систем, обеспечение механизмов осуществления контрольной деятельности в отношении определенных объектов строительства и т.д.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки – это элемент компетенции, с помощью которой регулируются основополагающие вопросы в сфере возведения и эксплуатации строительных объектов различного характера. Полномочия являются элементом компетенции, которую составляют в том числе предметы ведения, разрешение споров о компетенции, соотношение компетенции с подведомственностью, подсудностью, закрепление механизмов ее реализации, что является предметом исследования теоретических наук о государстве и праве. Компетенцией муниципальные органы наделяются в определенной сфере, которая отграничивается по формальным признакам от иных сфер человеческой деятельности. В науке конституционного и муниципального права исследуются принципы наделения компетенцией, общие понятия вопросов местного значения, принципы передачи отдельных государственных полномочий, механизм разграничения полномочий на теоретическом и практическом уровнях, между органами непосредственно. Поэтому следует отметить, полномочия органов местного самоуправления, в том числе в сфере градостроительства и архитектуры, являются объектом смежного, комплексного межотраслевого исследования.

Сами по себе полномочия в сфере градостроительства и застройки органов местного самоуправления рассматриваются в области отграничения их от иных полномочий муниципалитетов, от образования, здравоохранения,

жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, снабжения и т.д. Поэтому важно определиться с основными категориями, которые выступают дополняющим объем исследования фактором. Необходимо определить дефиницию и значение градостроительства, архитектуры, застройки.

Понятие «градостроительство» не закреплено на федеральном уровне в Градостроительном кодексе Российской Федерации в такой формулировке, которая активно используется и применяется в исследовании по тексту работы, а кодифицированный акт содержит определение термина «градостроительная деятельность»¹. В соответствии с законодательством, под градостроительной деятельностью понимается деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений. Определение наполнено сложной технической терминологией, которая может быть не понятна даже лицам с юридическим образованием, поскольку требует специальных инженерно-технических знаний в определенной сфере. При этом в науке отмечается, что градостроительство и градостроительная деятельность не являются тождественными понятиями².

Понятие градостроительной деятельности употребляется, как правило, наряду с понятием градостроительства, и зачастую отождествляется с ним. Многие отечественные исследователи рассматривают градостроительство как систему человеческой деятельности, имеющую свой порядок и свои закономерности³. Логично и формализовано исследователи и теоретики права указывают, что градостроительство также может рассматриваться как система

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 07 марта 2017 г.) // Российская газета. 2004. № 290. 30 декабря.

² Шепелев В. В. Несовершенство понятия «градостроительная деятельность», закрепленного в градостроительном кодексе Российской Федерации // Вестник Пермского университета. 2009. № 1. С. 143.

³ Владимиров В.В., Саваренская Т.Ф., Смоляр И.М. Градостроительство как система научных знаний. М., 1999. С. 43.

правовых норм¹. Законодательство же дает такое определение, при котором перечисляются лишь отдельные элементы, составляющие градостроительную деятельность, между которыми красной нитью связующе проходит формулировка «развитие территорий». Примечательно, что обозначенный подход отличается сложностью для понимания, при этом под развитием территории абстрактно можно понимать любой правовой смысл при распространительном толковании.

Региональное градостроительное законодательство часто не содержит каких-либо дополнительных определений, которые могли бы дополнить картину правового регулирования в контексте его обеспечения дефинициями для правильного толкования норм. Например, Градостроительный кодекс Краснодарского края в последней редакции не содержит ст. 1, в которой ранее были закреплены определения². В настоящий период эта статья не действует, она утратила силу в конце 2014 года³.

Примечательно, что в утратившем силу законодательстве присутствовало определение градостроительства, а не градостроительной деятельности. Под градостроительством в Российской Федерации понималась деятельность по пространственной организации систем расселения, направленная на развитие городов и других поселений, создание условий для их территориального развития, формирование производственной, социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, строительство, реконструкцию, ремонт и реставрацию, переоборудование, модернизацию, иное функциональное изменение зданий, сооружений и их комплексов, объектов благоустройства, озеленение, изменение размеров и

¹ Смоляр И.М. Градостроительство как система правовых норм (существо проблемы в аспекте терминологии) // Известия высших учебных заведений. Строительство. 1997. №4. С. 141.

² Градостроительный кодекс Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 21 июля 2008 г. № 1540-КЗ (в ред. от 8 августа 2016 г. № 3470-КЗ) // Кубанские новости. 2008. № 122. 24 июля.

³ О внесении изменений в Закон Краснодарского края «Градостроительный кодекс Краснодарского края» и статьи 7 и 8 Закона Краснодарского края «Об органах архитектуры и градостроительства Краснодарского края»: Закон Краснодарского края от 26 декабря 2014 г. № 3090-КЗ // [Электронный ресурс] СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 11.05.17 г. 03:25).

границ земельных участков и другой недвижимости¹. Данное определение носит более комплексный характер, но его несостоятельность раскрывалась в практической плоскости.

В настоящий момент законодатель, исходя из практической сущности деятельности, не дает определение градостроительства, а рассматривает уже градостроительную деятельность. Градостроительная деятельность – это деятельность конкретного субъекта, действующего в условиях свободного и открытого рынка с конкуренцией. Поэтому в законодательстве отсутствует указание на субъекты градостроительной деятельности, которые не были отражены в одной самостоятельной норме, как это было закреплено ранее. Градостроительство подразумевает под собой процесс всеобщей деятельности всех субъектов, при этом деятельность длящаяся и отражающая обобщённые интересы населения, а не конкретного субъекта. Поэтому можно согласиться с законодателем в применяемой легальной дефиниции градостроительной деятельности.

Однако полагаем, что в законе следует закрепить понятие «градостроительство», которое дополнит правовое регулирование и не позволит забыть субъектам градостроительной деятельности о важнейшем предназначении обозначенной сферы. При этом, безусловно, важно, чтобы градостроительство осуществлялось не только с учетом тех норм, которые закреплены в законе, а рассматривалось в комплексе и обеспечивало такое развитие территорий, при котором населению было бы комфортно проживать. Подобной обобщённой общественно полезной нормы в законе нет, при этом в отдельных нормах присутствуют конкретные указания и даже механизмы на создание благоприятных условий для проживания населения.

Примечательно, что градостроительная деятельность составляет практическую сторону градостроительства. В результате, на практике получаем в норме закона несовпадение наименования и его содержания. При лингвистическом анализе «градостроительство» формально составляют два

¹ Об основах градостроительства в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3295-1 // Российская газета. 1992. №189. 25 августа / Утратил силу.

слова «град (город)» и «строительство», а при сочетании двух слов получается «строительство городов». Вряд ли легальное определение можно соотнести с деятельностью по «строительству городов», все это лишь элементы масштабной деятельности, которая в законе именуется в качестве «градостроительной».

Таким образом, градостроительство – сфера общественных отношений, направленная на комплексное развитие сельских и городских территорий Российской Федерации в целях создания благоприятных и комфортных условий для проживания населения, субъектами которой являются организации, граждане, государственные органы и органы местного самоуправления.

В целом, законодательство в сфере градостроительства имеет четкую направленность на субъекты деятельности, а не на конечных пользователей инфраструктурных объектов и жилых и нежилых помещений (населения). Исходя из изложенного, можно выделить следующие признаки градостроительной деятельности:

- представляет собой организацию жизни человека и общества во времени и пространстве;
- выражается в деятельности по формированию и преобразованию городской и сельской среды;
- осуществляется в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства;
- субъектами градостроительной деятельности являются государственные органы, органы местного самоуправления, физические и юридические лица;
- целью данной деятельности является создание благоприятной среды жизнедеятельности и обеспечение рационального использования природных ресурсов на территориях населенных пунктов.

Определение понятий «застройка» и «архитектура» федеральное законодательство не содержит. В таком случае следует согласиться с современным научным наработкам в обозначенной сфере.

Законодательство хоть и не содержит определение понятия «застройка», однако неоднократно применяет его в тексте Градостроительного кодекса Российской Федерации. Например, кодекс содержит дефиницию «правила землепользования и застройки». Исходя из этого можно сделать вывод о том, застройка – это деятельность по возведению определенных проектной документацией зданий (недвижимости) в рамках определенных территориальных зон. Застройка является практическим воплощением деятельности, которая выражается в совершении фактических действий после надлежащего оформления всех юридических действий по получению разрешения на строительство и утверждения необходимых документов. Застройка земельных участков регулируется в том числе гражданским законодательством. В ст. 263 Гражданского кодекса Российской Федерации указано, что собственник земельного участка может возводить на нем здания и сооружения, осуществлять их перестройку или снос, разрешать строительство на своем участке другим лицам¹. Эти права осуществляются при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка и санитарных норм. Именно в этом смысле законодатель рассматривает застройку, как деятельность по возведению определенных объектов, а также возможность определения их дальнейшей юридической и фактической судьбы.

Под архитектурой традиционно понимают собой систему зданий и сооружений, размещённых в определённом порядке, формирующих искусственную пространственную среду для жизнедеятельности людей, а также искусство создавать эти объекты недвижимости в соответствии с

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 28 марта 2017 г.) // Российская газета. 1994. № 238-239. 8 декабря.

законами красоты (фактически, их внешнее оформление)². Комплексность подхода к архитектуре отмечается в том, что в этой области присутствует заметное государственное и муниципальное регулирование в целях не только развития и упорядочения деятельности, но и придания результатам такой деятельности абсолютно уникального, непривычного для иных сфер эффекта – эстетической красоты и культурной ценности. Архитектура является важной деятельностью, формирующей практический эффект в сфере создания благоприятных условий. Удачные архитектурные решения становятся мощным экономическим импульсом для привлечения туристов, как показывает практика. Поэтому архитектура является важным объектом публичного регулирования в сфере землепользования, в сфере культуры².

1.2 Значение полномочий муниципальных органов в области градостроительства и застройки

Любая деятельность публичных органов, особенно в сфере градостроительства и застройки, основывается на фундаментальных научных знаниях о человеке как индивидууме и как гражданине, члене того или иного коллектива, самом коллективе, а также о взаимоотношениях человека с природной средой. Все эти знания находят свое отражение и закрепляются в правовых нормах, которые воплощаются в правоприменении, а самым первым правоприменительным органом в градостроительной деятельности выступает соответствующий структурный элемент органа местного самоуправления.

Органы местного самоуправления в градостроительной деятельности занимают первичное звено, поскольку регулируют данный вид деятельности

¹ Рыбакова Г.С. Архитектура зданий, гражданские здания: учебное пособие // Самарский государственный архитектурно - строительный университет. Самара. 2011. С. 15.

² Ширшова И. Ж. Теоретико-правовые основы в сфере управления архитектуры // Новая наука: проблемы и перспективы // Новая наука. 2016. № 6-2. С. 235.

на местах непосредственно. Полагаем, особое внимание в данном случае необходимо обратить на саму сущность органов местного самоуправления, на ту идею, которая заложена в институт муниципальной власти – обеспечить максимально быстрое разрешение возникающих проблем на самом близком к населению уровню публичной власти. В свою очередь, это обязывает муниципальные органы к иному подходу, который должен обеспечивать для населения реализацию предусмотренных возможностей – удобный и быстрый доступ к реализации своих конституционных прав на жилье, его неприкосновенность и защиту.

Реформы в сфере местного самоуправления, которые проводились нашей в стране более десяти лет назад, непосредственно затронули вопросы градостроительства, застройки и архитектуры. Большой объем полномочий был передан на самый нижний уровень публичных правоотношений – на уровень местного самоуправления. Но что побудило законодателя перераспределить в столь социально значимой сфере полномочия, попробовать иную модель правового регулирования?

На практике именно градостроительная деятельность осуществляется исходя из интересов населения, перспектив социально-экономического развития, национально-этнических и иных местных особенностей, сложившегося эстетического идеала общества, чем обуславливается специфическая обязанность учета при ее осуществлении интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных особенностей территорий и поселений, что обеспечить в первую очередь призваны муниципальные органы.

Комплексная и многосторонняя деятельность по созданию, развитию и реконструкции поселений и их систем, включающая архитектурное и инженерное проектирование, социальное, экономическое и экологическое планирование, законодательное регулирование имеет важное общественное значение. Сформировавшись как теория и практика планировки и застройки городов, градостроительство является одновременно и методологической

базой проектирования всех составляющих материально-пространственной среды жизнедеятельности населения - городов, сел, жилых и производственных районов, зон отдыха, пространственной организации расселения, природных комплексов и ландшафтов. Вместе с тем, как сфера, непосредственно связанная с разработкой проектов развития поселений, градостроительство оказывает активное влияние на планирование строительного производства и реализацию строительных программ. Значение градостроительства возрастает в современный период, когда с перестройкой управления хозяйством, совершенствованием его экономических механизмов, демократизацией социальных процессов все большая роль в планировании развития городов отводится органам местного самоуправления, хозяйственным структурам на местах, физическим и юридическим лицам. В новых условиях возрастает необходимость универсализации знаний в этой сфере, ведь субъектом градостроительства и застройки предстоит выполнять организационно-управленческие, проектно-планировочные, научно-исследовательские и иные виды деятельности. Это потребует углубления общетеоретических градостроительных знаний, понимания закономерностей развития городов и расселения, приобретения навыков ведения социологических и экологических исследований, оценки влияния на территориально-планировочные решения форм землепользования и стоимости земель¹. Все это, безусловно, должно осознаваться органами местного самоуправления.

Развитие и усложнение задач градостроительства повышают требования к выработке знаний и понимания в использовании современных методов проектирования, основанных на системном подходе к решению градостроительных проблем. Такие знания требуются для получения максимального эффекта в достижении целей проектирования градостроительных объектов, интегрирующих социально-функциональные, инженерно-строительные, технико-экономические и архитектурно-

¹ Малоян Г. А. Основы градостроительства. Учеб. пособие. М. 2004. С. 5.

художественные факторы и качества их формирования. Они необходимы и для понимания содержательных основ и целей единой иерархической организованности градостроительных объектов, в которой решения, принимаемые на верхних уровнях градостроительного планирования и проектирования, являются базисом их дальнейшей, более детальной проработки на нижеследующих уровнях.

2 Законодательное регулирование в области градостроительства и застройки

2.1 Федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации на примере Краснодарского края в сфере градостроительства и застройки

Исследуемые материалы диссертационной работы показали, что вопросы территориального планирования и градостроительной деятельности в условиях современной урбанизации и разрастания городов становятся особенно актуальными в контексте организации и обеспечения устойчивого развития населенных мест. Учитывая, что общие задачи по развитию и планированию территорий, определяются на федеральном и региональном уровнях, территориальное планирование конкретных населенных пунктов и связанная с этим градостроительная деятельность относится к вопросам местного значения, которые решаются населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности осуществляется в первую очередь на основе законодательных актов.

Градостроительство и застройка, как специфический вид деятельности технического характера, имеет свою отдельную самостоятельную нормативно-правовую базу. Как отмечается в литературе, нередко исследователи выделяют даже отдельную отрасль права - градостроительное право¹. Градостроительное право образуют как нормы, регулирующие данный вид общественных отношений, так и комплекс межотраслевых норм из конституционного, муниципального, гражданского, экологического права и иных отраслей.

¹ Люкшин А. М. Строительное право как комплексная отрасль права // Бизнес, менеджмент и право. 2011. № 1. С. 34.

В поддержку данной позиции высказался Конституционный суд Российской Федерации, который отметил, что отношения в сфере градостроительной деятельности имеют комплексный, межотраслевой характер, а их содержание составляют преимущественно предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, перечисленные в статье 72 Конституции Российской Федерации, - природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры (подпункт «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации¹), а потому законодательство о градостроительной деятельности находится, как и административное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов².

Таким образом, базовым источником градостроительного законодательства выступает Конституция Российской Федерации. Именно конституционное регулирование выстраивает систему разграничения предметов ведения в сфере градостроительства и застройки путем совместного регулирования. Следовательно, из этих отношений вытекает и муниципальное регулирование, как дополняющее весь объект общественных отношений.

Несмотря на отсутствие специального указания на градостроительство как обособленную отрасль в статье 72 Конституции Российской Федерации, в подпункте 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с попр. и изм.). М., 2017.

² Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности части 3 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпункта 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2005 г. № 468-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 2.

Федерации»¹ определены конкретные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемые ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Отдельное указание на полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности можно обнаружить в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Так, в соответствии с подпунктом 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится²: утверждение схем территориального планирования субъекта Российской Федерации, утверждение документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения, утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования, выдача разрешения на строительство объекта капитального строительства в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Основным отраслевым (отраслеобразующим) нормативным правовым актом федерального уровня, регулирующим общественные отношения в сфере градостроительства, является Градостроительный кодекс Российской Федерации. В соответствии с частью 1 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации законодательство о градостроительной деятельности

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 декабря 2016 г. № 465-ФЗ) // Российская газета. 1999. № 206. 19 октября.

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 декабря 2016 г. № 465-ФЗ) // Российская газета. 1999. № 206. 19 октября.

состоит из Градостроительного кодекса Российской Федерации, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Таким образом, градостроительное законодательство состоит из двух уровней – федерального и регионального. При этом законодательство не содержит упоминание муниципальных норм. Это объясняется тем, что муниципальные органы на своем уровне принимают те акты, которые хоть и отражают правовое регулирование, однако имеют в первую очередь нормативный характер, который определяет процедурный порядок. Фактически, муниципалитеты не создают правовые нормы материального вида, а в локальных актах определяется конкретный порядок и предъявляемые к нему требования. При этом, согласно части 4 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации, полномочиями по регулированию отношений в области градостроительной деятельности, наделены органы местного самоуправления.

Федеральное законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, а также по эксплуатации зданий, сооружений. Именно Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает конкретные полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Градостроительное законодательство дополняют различные законодательные акты, регулирующие узкие направления градостроительной деятельности, в том числе Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»¹. Кроме того, к числу

¹ Об архитектурной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ (в ред. от 19 июля 2011 г.) // Собрание законодательства РФ.

нормативных правовых актов федерального уровня, регулирующего общественные отношения в сфере градостроительства относятся: Земельный кодекс Российской Федерации¹; Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях²; Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»³; Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства»⁴ и другие.

Примечательно, что в сфере градостроительства и застройки полномочия органов федерации и субъектов тесно переплетены. Одни вопросы регулируются федеральным законодательством, другие – региональными законодательными актами. К примеру, согласно части 10 статьи 15 Градостроительного кодекса Российской Федерации состав, порядок подготовки проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, порядок внесения изменений в такие схемы устанавливаются в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

Обширный перечень законодательных актов можно обнаружить на уровне субъекта Российской Федерации. Так, в Краснодарском крае приняты следующие законодательные акты в сфере градостроительства и застройки:

Градостроительный кодекс Краснодарского края;

Закон Краснодарского края «Об органах архитектуры и градостроительства Краснодарского края»⁵;

1995. № 47. Ст. 4473. 20 ноября.

¹ Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Российская газета. 2001. № 211-212. 30 октября.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 7 февраля 2017 г. № 11-ФЗ) // Российская газета. 2001. № 256. 30 декабря.

³ Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) // Российская газета. 2008. № 163. 1 августа.

⁴ О содействии развитию жилищного строительства: Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г.) // Российская газета. 2008. № 160. 30 июля.

⁵ Об органах архитектуры и градостроительства Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 2 июня 2006 г. № 1028-КЗ (в ред. от 7 июня 2016 г.) // Кубанские новости. 2006. № 81. 6 июня.

Закон Краснодарского края «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Краснодарского края»¹;

Кодекс об административных правонарушениях в Краснодарском крае².

Указанными краевыми законами определены полномочия органов государственной власти Краснодарского края в сфере градостроительной деятельности, состав схемы территориального планирования Краснодарского края, муниципальных образований, расположенных на территории Краснодарского края, порядок ее подготовки, виды и состав документов территориального планирования муниципальных образований Краснодарского края, механизм подготовки планов по реализации схем территориального планирования, состав и порядок подготовки генеральных планов муниципальных образований Краснодарского края, назначение региональных нормативов градостроительного проектирования, их виды и состав, порядок подготовки и утверждения региональных нормативов градостроительного проектирования, урегулированы вопросы проведения публичных слушаний по проектам генеральных планов, а также иные вопросы, связанные с осуществлением градостроительной деятельности на территории Краснодарского края.

Примечательно, что законодательные акты субъектов Российской Федерации регулируют и раскрывают те полномочия, которые федеральное законодательство предусматривает для реализации на уровне регионов. Регулирование тем самым дополняется, упорядочивается процесс передачи полномочий с федерального на региональный уровень.

Важно отметить, что региональное законодательство в сфере градостроительства и застройки предусматривает разграничение полномочий

¹ Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 23 июля 2015 г. № 3223-КЗ (в ред. от 28 ноября 2016 г.) //Государственная система правовой информации «Официальный интернет-портал правовой информации» / [Электронный ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 3.01.17 г. 12:00).

² Об административных правонарушениях: Закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ (в ред. 10 апреля 2017 г.) // Кубанские новости. 2003. № 125. 29 июля.

между органами государственной власти субъекта Российской Федерации законодательной и исполнительной ветви власти. По вопросам региональной компетенции подзаконные акты принимают исполнительные органы субъекта Российской Федерации, тогда как законодательный орган, как правило, наделяется себя контрольно-надзорными полномочиями в сфере градостроительства и застройки. С помощью постановлений законодательный (представительный) орган государственной власти проверяет законность застройки определенных территорий и реализует иные общественно значимые инициативы.

2.2 Особенности подзаконных актов в области градостроительства и застройки

В ходе анализа источников диссертационной работы мы пришли к выводу, что особенностью подзаконных актов в сфере градостроительной деятельности является то, что они раскрывают конкретные законодательно закрепленные полномочия органов государственной власти по развитию территорий, при этом предусматривают для муниципальных органов совершение определенных действий, направленных на обеспечение взаимодействия с субъектами градостроительной деятельности.

Градостроительное законодательство устанавливает необходимость взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению согласования государственных и общественных интересов в области градостроительной деятельности. На практике же представляется весьма проблематичным достичь указанного согласования и тем более организовать согласованное взаимодействие между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Поставленная проблема требует в первую очередь определения и разграничения полномочий и компетенции органов государственной власти

субъектов и местного самоуправления в вопросах градостроительной деятельности.

Закрепленные в Градостроительном кодексе Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности совпадают с перечисленными в п. 20 ст. 14 Закона об общих принципах организации местного самоуправления вопросами местного значения. Так, к вопросам местного значения относятся: утверждение генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселений документации по планировке территорий, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселений, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах поселений, осуществление в случаях, предусмотренных законодательством, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений.

Приведенный выше перечень полномочий свидетельствует о значительной самостоятельности органов местного самоуправления в вопросах градостроительной деятельности. Кроме того, ч. 1 ст. 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации закрепляет так же полномочия органов местного самоуправления по ведению информационных систем обеспечения градостроительной деятельности путем сбора, документирования, актуализации, обработки, систематизации, учета и хранения сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности. Данное полномочие (ведение государственного

градостроительного кадастра) до принятия Градостроительного кодекса Российской Федерации находилось в ведении органов государственной власти.

Таким образом, рассматривая полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности и учитывая финансовую ответственность муниципальных образований в вопросах местного значения, можно предположить, что вопросы градостроительной деятельности находятся «в исключительном ведении» органов местного самоуправления. Однако, анализ полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации показал, что значительная часть вопросов, определяющих территориальное планирование и градостроительную деятельность муниципальных образований остается на региональном уровне.

В соответствии со ст. 7 Градостроительного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области градостроительной деятельности относятся: подготовка и утверждение документов территориального планирования субъектов России; утверждение документации по планировке территорий для размещения объектов регионального значения; утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования; осуществление регионального государственного строительного надзора; согласование проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры субъекта Российской Федерации; осуществление мониторинга разработки и утверждения программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов.

Несмотря на упразднение государственного градостроительного кадастра органы государственной власти субъектов сохранили полномочия по размещению принимаемых ими документов в архивах и направлению их в информационные муниципальные системы; по подготовке и размещению в муниципальных информационных системах вторичных документов (дежурных карт различной тематической направленности, информационно-аналитических материалов и пр.). Кроме того, субъекты Российской Федерации могут готовить предложения, в том числе, и органам местного самоуправления по подготовке схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений и городских округов, а также направлять органам местного самоуправления предложения о совместной подготовке документов территориального планирования и координировать их работу в части поддержания и развития «регионального планировочного каркаса».

Таким образом, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обладают полномочиями в сфере градостроительной деятельности, позволяющие им обеспечивать устойчивое и планомерное развитие территорий соответствующих субъектов.

Тем не менее, несмотря на относительную самостоятельность, изложенных выше полномочий органов государственной власти субъектов и местного самоуправления, территориальное развитие поселений и единообразная градостроительная деятельность возможна только во взаимодействии государства (его субъектов) и местного самоуправления. Во-первых, для реализации программ территориального планирования и градостроительной деятельности местному самоуправлению необходима государственная поддержка, во-вторых, ряд вопросов территориального планирования невозможно разрешить без наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в-третьих, органы государственной власти имеют контрольно-надзорные полномочия в отношении органов местного самоуправления.

Следовательно, учитывая проведенный анализ полномочий, а также вопросов функционального и организационного взаимодействия органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности, обеспечение согласования государственных и общественных интересов в области градостроительной деятельности возможно достичь исключительно посредством тесного и продуктивного контакта между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

К числу основных (обобщённых) полномочий в сфере градостроительной деятельности, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, относятся:

- 1) подготовка и утверждение документов территориального планирования Российской Федерации;
- 2) утверждение документации по планировке территории в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом;
- 3) техническое регулирование в области градостроительной деятельности;
- 4) ведение государственного реестра саморегулируемых организаций, имеющих право выдачи свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства¹;
- 5) осуществление государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций², в том числе обращение в арбитражный суд с требованием об исключении сведений о саморегулируемой организации из

¹ О саморегулируемых организациях: Федеральный закон от 01 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) // Российская газета. 2007. № 273. 6 декабря.

² Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства: Приказ Ростехнадзора от 25 июля 2013 г. № 325 (в ред. от 30 октября 2015 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11. 17 марта.

государственного реестра саморегулируемых организаций в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами¹;

6) установление перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства²;

7) ведение федеральной государственной информационной системы территориального планирования³;

8) установление порядка ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности⁴;

9) установление требований к программам комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программам комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов^{5,6,7};

10) организация и проведение, определение порядка государственной и негосударственной экспертизы проектной документации объектов;

¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 17 апреля 2017 г.) // Российская газета. 2002. № 137. 27 февраля.

² Об утверждении Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства: Приказ Минрегиона РФ от 30 декабря 2009 г. № 624 (в ред. от 14 ноября 2011 г.) // Российская газета. 2012. 14 марта.

³ О федеральной государственной информационной системе территориального планирования: Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. № 289 (в ред. от 15 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 1963. 23 апреля.

⁴ Об информационном обеспечении градостроительной деятельности: Постановление Правительства РФ от 09 июня 2006 г. № 363 (ред. от 01 декабря 2016 г.) // Российская газета. 2006. № 138. 29 июня.

⁵ Об утверждении требований к программам комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов: Постановление Правительства РФ от 14 июня 2013 г. № 502 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 25. Ст. 3163. 24 июня.

⁶ Об утверждении требований к программам комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов: Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2015 г. № 1440 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 2. Ст. 326. 11 января.

⁷ Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов: Постановление Правительства РФ от 01 октября 2015 г. № 1050 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 41. С. 5661. 12 октября.

11) установление порядка ведения и ведение государственного реестра юридических лиц, аккредитованных на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий¹²;

12) установление порядка осуществления государственного строительного надзора и организация научно-методического обеспечения такого надзора³;

13) осуществление федерального государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом;

14) осуществление контроля за соблюдением органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности;

15) согласование проектов схем территориального планирования муниципальных районов, проектов генеральных планов поселений, городских округов, проектов правил землепользования и застройки в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом;

16) установление порядка осуществления мониторинга разработки и утверждения программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов,

¹ О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий: Постановление Правительства РФ от 05 марта 2007 г. № 145 (в ред. от 28 апреля 2017 г.) // Российская газета. 2007. № 52. 15 марта.

² О порядке ведения государственного реестра юридических лиц, аккредитованных на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий: Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2012 г. № 327 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 2001. 23 апреля.

³ О государственном строительном надзоре в Российской Федерации // Постановление Правительства РФ от 01 февраля 2006 г. № 54 (в ред. от 12 ноября 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 7. Ст. 774. 13 февраля.

программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов¹²;

17) утверждение исчерпывающих перечней процедур, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, индивидуальными предпринимателями, организациями в отношении физических и юридических лиц, являющихся субъектами градостроительных отношений, в целях подготовки такими физическими и юридическими лицами документации по планировке территории, осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также порядка ведения реестра описаний процедур, указанных в данных перечнях³;

18) утверждение методик определения сметных цен строительных ресурсов;

19) установление порядка мониторинга цен строительных ресурсов, включая виды информации, необходимой для формирования сметных цен строительных ресурсов, порядок ее предоставления, а также порядок определения лиц, обязанных предоставлять указанную информацию;

20) установление порядка ведения федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве;

21) ведение федерального реестра сметных нормативов;

22) ведение федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве и иные полномочия.

¹ Об утверждении Порядка осуществления мониторинга разработки и утверждения программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов: Приказ Минэкономразвития России от 29 марта 2016 г. № 181 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 30. 25 июля.

² О порядке осуществления мониторинга разработки и утверждения программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов: Приказ Госстроя от 28 октября 2013 г. № 397/ГС // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2014. № 4.

³ О мониторинге цен строительных ресурсов: Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2016 г. № 1452 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 1. Ст. 184. 2 января.

К числу основных полномочий в сфере градостроительной деятельности, осуществляемых субъектом Российской Федерации, относятся:

- 1) подготовка и утверждение документов территориального планирования субъектов Российской Федерации;
- 2) утверждение документации по планировке территории для размещения объектов регионального значения в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;
- 3) утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования;
- 4) осуществление регионального государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;
- 5) согласование проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры субъекта Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»¹;
- 6) осуществление мониторинга разработки и утверждения программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов².

Кроме того, Российская Федерация передала органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление полномочий в области организации и проведения государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, за исключением указанной в пункте 5.1 статьи 6

¹ Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (в ред. от 07 марта 2017 г.) // Российская газета. 2002. № 116-117. 29 июня.

² Об утверждении порядка осуществления мониторинга разработки и утверждения программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов: Приказ Минтранса России от 26 мая 2016 г. № 131 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 30. 25 июля.

Градостроительного кодекса Российской Федерации государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, если иное не предусмотрено Федеральным законом от 29.12.2004 №191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»¹. К примеру, схема территориального планирования субъекта Российской Федерации, в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 1 статьи 15 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Также, Российская Федерация передала органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление полномочий в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности.

Примечательно, что подзаконные акты в сфере градостроительства и застройки также подразделяются на два уровня – федеральный и региональный. Федеральные полномочия Российской Федерации в области градостроительства и застройки регулирует Правительство Российской Федерации в предусмотренных законом случаях, а также федеральные исполнительные органы государственной власти. Примечательно, что на уровне правительства градостроительную деятельность регулирует не одно министерство, а сразу несколько ведомств принимают акты в указанной сфере. Столь разноплановое регулирование позволяет отразить в градостроительстве и застройки отдельные черты, к которым имеют непосредственное отношение отраслевые министерства. К органам государственной власти, которые обеспечивают правовое регулирование в области градостроительства и застройки можно отнести: Федеральное

¹ О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 29 января 2004 г. № 191-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) // Российская газета. 2004. № 290. 30 декабря.

агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Федеральное агентство специального строительства¹.

Отдельные акты распорядительного характера не содержат нормативного регулирования в сфере градостроительства, однако способствуют нормотворческой активности других федеральных органов исполнительной власти в обозначенной отрасли. Распоряжение от 29 июля 2013 года №1336-р содержит «дорожную карту», которая включает мероприятия, направленные на совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности в целях формирования благоприятного делового климата в Российской Федерации, и предусматривает разработку соответствующих проектов нормативных правовых актов². Улучшение в т. ч. предполагает упрощение процессов строительства от стадии подготовки градостроительной документации до ввода объектов в эксплуатацию и регистрации прав собственности. Цели карты - упростить градостроительную подготовку земель, усовершенствовать регуляторную среду, сократить количество, совокупное время и расходы на прохождение процедур, связанных с реализацией инвестиционно-строительных проектов³.

В Краснодарском крае вопросами правового упорядочения деятельности в области градостроительства и застройки занимается Департамент по архитектуре и градостроительству Краснодарского края, Департамент строительства, Департамент по надзору в строительной сфере⁴.

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 22 июня 2009 г.) // Российская газета. 2004. № 50. 12 марта.

² Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства»: Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2013 г. № 1336-р (в ред. от 01 июня 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 32. С. 4329. 12 августа.

³ Обзор документа СПС «Гарант» // [Электронный ресурс] СПС «Гарант» (дата обращения 19.05.17 г. 04:30).

⁴ О системе исполнительных органов государственной власти Краснодарского края и структуре высшего исполнительного органа государственной власти Краснодарского края - администрации Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 21 октября 2015 г. № 3255-КЗ (в ред. от 19 декабря 2016 г.) // Государственная система правовой информации «Официальный интернет-портал правовой информации» / [Электронный ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 3.01.17 г. 12:00).

Региональные акты непосредственно обеспечивают регулирование на уровне субъекта Российской Федерации, при этом муниципальные органы первоочередно при регулировании и оказании услуг населению в обозначенных сферах ориентируются на региональные подзаконные акты, к примеру, обеспечивающие и предусматривающие порядок оказания таких услуг¹.

На практике возникает проблема – подготовить органы местного самоуправления к глубокому и вдумчивому переосмыслению и учета важности тех полномочий, которыми они обладают в сфере градостроительства и застройки, которые продиктованы подзаконным регулированием. На органах местного самоуправления лежит огромная ответственность за те действия, которые ими предпринимаются в ходе осуществления полномочий в сфере градостроительной деятельности.

Проблемы регулирования застройки городских территорий по-прежнему остаются одними из самых острых и актуальных проблем для современной России и ее регионов. Особенно актуально разрешение этих проблем в свете реализации национального проекта «Жильё» (проект «Доступное и комфортное жильё — гражданам России»)².

Несмотря на модернизацию градостроительного законодательства и предпринимаемые органами публичной власти меры, темпы застройки городских территорий значительно отстают от существующих потребностей населения. Объемы строительства различных категорий жилья, его доступность, по-прежнему не могут удовлетворить россиян. Значительная роль в решении этих и других проблем в сфере градостроительства сегодня отводится местному самоуправлению. С разрушением системы

¹ Об утверждении административного регламента по предоставлению государственной услуги «Выдача разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, на которые выданы разрешения на строительство»: Приказ Департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края от 5 декабря 2007 г. №76 // Государственная система правовой информации «Официальный интернет-портал правовой информации» / [Электронный ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 3.01.17 г. 12:00).

² О федеральной целевой программе «Жилище» на 2015 - 2020 годы»: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 (в ред. от 10 февраля 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 5. Ст. 739. 31 января.

централизованного планирования, финансирования и руководства строительной сферой страны резко возросла роль муниципалитетов в регулировании соответствующих отношений, поскольку именно они определяют градостроительную политику на территории муниципального образования путем утверждения и реализации градостроительной документации, являются тем первичным звеном публичной власти, куда обращаются лица, намеренные осуществить застройку той или иной городской территории, сопровождают практически весь процесс строительной деятельности, начиная от предоставления земельного участка под строительство и определения «пятна застройки» и заканчивая вводом в эксплуатацию законченного строительством объекта капитального строительства.

Органы местного самоуправления обеспечивают принятие правил землепользования и застройки, в соответствии с которыми определяются территориальные зоны и устанавливаются градостроительные регламенты. Примечательно, что до утверждения правил землепользования и застройки в обязательном порядке по их проекту проводятся публичные слушания. На муниципальных органах лежит обязанность по проведению публичных слушаний, являющихся по сути формой взаимодействия с населением по решению тех или иных актуальных вопросов в сфере застройки территорий.

Стоит отметить, что публичные слушания по вопросам градостроительства и застройки хоть и получили законодательное закрепление, тем не менее, вовсе не отражают важную роль непосредственно населения в развитии территорий. Принятые на публичных слушаниях решения в данной сфере носят исключительно рекомендательный характер и могут быть учтены органами местного самоуправления при утверждении документов в градостроительной сфере. Проведение публичных слушаний необходимо по проектам генеральных планов, правил землепользования, застройки, предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства,

получения разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, проекту планировки и межевания территории.

Результаты публичных слушаний не имеют абсолютно никакой юридической силы, велика вероятность формального проведения указанной процедуры, а население все равно останется при своей позиции, которую муниципалитет может не учитывать¹. При этом муниципальные органы могут трактовать противное собственной позиции мнение население, как субъективный фактор, строящийся на основе отсутствия у жителей полной и необходимой информации об экологической обстановке, санитарной ситуации, инфраструктурном развитии. Отчасти это объясняется личной заинтересованностью, способностью оградить свою частную собственность от потенциального воздействия и невозможностью принимать решения с позиций общественной пользы. Однако по факту подобный подход абсолютно никак не согласуется с демократическими основами местного самоуправления в современной России, на что особо уделяется внимание в научной литературе².

Примечательно, что публичные слушания признаются не формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления, а формой участия населения в решении вопросов местного значения. Этой же позиции придерживается Конституционный Суд Российской Федерации, указывая, что «будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу ст. 3 Конституции РФ и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не

¹ Бурмистрова С. А. Правовое значение публичных слушаний в области градостроительной деятельности // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 3. Т. 3. С. 62.

² Дементьева О. А. О регламентации института публичных слушаний в муниципальных образованиях // Журнал российского права. 2010. № 11. С. 46.

являются формой осуществления власти населением. Тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям»¹.

Таким образом, несмотря на огромное значение полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки, в законодательстве не прослеживается четкая юридическая связь с населением. Отметим, что градостроительства – это деятельность, непосредственно затрагивающая интересы местных жителей. В процессе практического осуществления градостроительной деятельности может комплексно изменять вся инфраструктуры не только в положительном направлении, но и наряду с ней могут возникать негативные последствия. Например, усиление точечной застройки в одной определенной зоне препятствует благоприятным условиям проживания граждан и сохранению экологически нормальной среды обитания². В такой ситуации население смогло бы самостоятельно оценить ситуацию и ограничить реализацию конкретных полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства в общественно полезных целях. Однако подобный механизм законодательно не предусмотрен, а проблем в сфере градостроительства и застройки возрастают в геометрической прогрессии. Как следует отметить, что не смотря на закрепление публичных слушаний по большинству важнейших полномочий муниципальных органов в области градостроительства и застройки, реальное

¹ По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.

² Брусницына Д. Б. Проблемы точечной застройки территорий // Научная дискуссия современной молодежи: экономика и право: сборник статей международной научно-практической конференции. Пенза. 2016. С. 402.

взаимодействие на практике органов местного самоуправления и граждан носит деструктивный характер противостояния.

Как такового согласования государственных (которые представляет муниципалитет) и общественных (которые представляет население) интересов законодательство не предусматривает. Фактически, муниципальные служащие по вопросам градостроительства и застройки преследуют государственные цели, которые проявляются в сохранении темпов строительства жилья, увеличении притока инвестиций, улучшения инфраструктурной обеспеченности, и собственные цели, которые могут носить корыстный и коррупционный характер. Население же, зачастую, против застройки определенных зон в силу риска ухудшения транспортной ситуации на дорогах и экологической обстановки в населенном пункте.

Поэтому несмотря на значимость полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки, существует реальная необходимость создания таких законодательных конструкций, которые бы обеспечивали реальное и непосредственное, если не участие, то обязательный учет мнения местных жителей. Достижение компромисса невозможно без вдумчивого и последовательного взаимодействия, принятия определенных уступок, которые предусматривало или федеральное и региональное законодательства, или муниципальное нормотворчество. Однако подобные механизмы выработать крайне сложно, поэтому в науке предлагают достижение консенсуса различными путями. К примеру, существует необходимость разработки социальных технологий по согласованию общественных интересов, в том числе специальных программ образовательного характера для всех участников публичных слушаний (населения, органов местной власти, инвесторов, специалистов в области градостроительства, архитектуры, застройки)¹.

Таким образом, полагаем, целесообразно подкреплять полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки

¹ Щербакова И. В., Зарипова З. Р. Публичные слушания в градостроительстве: трудный путь к согласованию интересов // Власть. 2012. № 9. С. 120.

механизмом прогнозирования – научно обосновать необходимость реализации того или иного полномочия в определенной ситуации. Для данного прогнозирования необходима выработка наиболее определенных критериев, которые позволили бы оценить последствия совершения органами местного самоуправления того или иного действия. К тому же необходимо отражение как позитивных сценариев, так и возможных негативных последствий для легитимации полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки.

Полномочия муниципальных органов подзаконные нормативно-правовые акты не регулируют, однако следует отметить, что в их тексте содержит все равно ряд определенных отсылок к муниципальным властям. Многие полномочия государственной власти для реализации передаются на уровень муниципалитетов, которые реализуются в том смысле, что гражданин или организация взаимодействуют с муниципальными органами, а те в свою очередь находятся в тесном контакте с государственными органами. Выполняя посреднические функции в таком взаимодействии не на прямую, муниципальные органы обеспечивают доступ к определенным ресурсам, например, к различным информационным системам и реестрам, и совершают другие значимые действия по развитию территорий.

3 Проблемы в области осуществления полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки

3.1 Сущность проблем в реализации полномочий муниципальных органов

Анализ источников магистерского исследования показал, что действующее федеральное законодательство закрепляет за органами местного самоуправления довольно широкие полномочия в сфере градостроительства и архитектуры. Ключевая роль в формировании направлений развития градостроительства и территориального планирования и зонирования принадлежит местному самоуправлению¹. В указанной области компетенцией наделены городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа.

Законодательство закрепляет за поселениями, муниципальными районами, городскими округами следующий перечень основных полномочий с возможностью издания соответствующих правовых муниципальных актов: территориальное планирование, нормативы градостроительного проектирования, правила землепользования и застройки, планировка территории, выдача разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта и выдача разрешений на строительство. При этом на уровне поселений и городских округов принимаются следующие решения: о развитии застроенных территорий, о реализации программ транспортной,

¹ Сарвардинов И. А., Ураев Р. Р. Градостроительство: особенности взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления // Вестник Башкирского государственного аграрного университета. № 2. 2016. С. 135.

коммунальной и социальной инфраструктуры, о проведении контрольных и проверочно-рекомендательных мероприятий.

С одной стороны, указанная система дифференциации полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства и архитектуры вполне логична и обоснована, да и практика показала ее эффективность во многих случаях. Однако вопросы «нагромождения» компетенции поселений и районов сохраняются, как отмечается на практике представителями муниципальных органов.

Полномочия поселений и городских округов в сфере градостроительства и архитектуры наиболее комплексны и охватывают довольно внушительный перечень конкретных действий, которые необходимо совершить на данном уровне местного самоуправления. Полномочия поселений в данной сфере от полномочий городских округов отличаются тем, что они не ведут информационные системы обеспечения градостроительной деятельности. Для получения данной информации необходимо обращаться в соответствующее подразделение местного органа муниципального района или городского округа. В настоящий момент сведения из данной информационной системы предоставляются за плату или безвозмездно, в зависимости от решения муниципального образования. При этом, если муниципальный орган решает предоставлять данные сведения за плату, то порядок их предоставления регулируется Постановлением Правительства Российской Федерации¹ и порядок их оплаты устанавливается Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации².

Стоимость предоставления выписок из информационной системы обеспечения градостроительной деятельности и их объем вызвали споры в

¹ Об информационном обеспечении градостроительной деятельности: Постановление Правительства РФ от 09 июня 2006 г. № 363 (ред. от 01 декабря 2016 г.) // Российская газета. 2006. № 138. 29 июня.

² Об утверждении Методики определения размера платы за предоставление сведений, содержащихся в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности: Приказ Минэкономразвития РФ от 26 февраля 2007 г. № 57 // Государственная система правовой информации «Официальный интернет-портал правовой информации» / [Электронный ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 3.01.17 г. 12:00).

судебной инстанции, как показали исследуемые в магистерской работе материалы. Так, заявитель в одном из споров указывала на то, что невозможно определить форму (сами сведения, копии, объем) предоставляемых сведений из системы¹. Постановление Правительства Российской Федерации закрепляет 9 разделов данной системы, при этом у заинтересованного лица должно быть конкретное представление о том, информацию из какого раздела ему необходимо получить. При отсутствии понимания у гражданина или представителя организации о структуре системы и наименований разделов, их структуры, вряд ли можно получить необходимую информацию в конкретном направлении. При этом плата взимается за предоставление сведений из одного раздела и с учётом количества листов, поэтому плата за данные сведения может составить для местных жителей весьма существенную сумму денежных средств. В целом, столь сложное правовое регулирование информационной системы не может не вызывать вопросы на практике, она сложна не только для восприятия заинтересованными в получении информации лицами, но и сложна для ведения органами муниципальных образований.

В ходе диссертационного исследования было выявлено, что коллизии в формулировках закона возникают тогда, когда местному самоуправлению, казалось бы, предоставлен широкий простор действий в полномочиях, но отталкиваясь им все же следует от решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом тех требований и условий, которые соответствовали бы особенностям конкретных населенных пунктов в границах муниципального образования и

¹ Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 26 декабря 2012 г. № АКПИ12-1493, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим подпункта "а" пункта 2 Постановления Правительства РФ от 9 июня 2006 г. № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности и частично пункта 14 Положения об информационном обеспечении градостроительной деятельности, утвержденным данным Постановлением: Определение Верховного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № АПЛ13-44 // [Электронный ресурс] СПС «Гарант» (дата обращения 20.05.17 г. 05:20).

межселенным территориям рядом с ними². При этом данные нормативы должны быть не ниже тех нормативов, которые устанавливают региональные нормативы градостроительного проектирования, содержащие региональные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека. Градостроительное законодательство, закрепляя инициативу во многих вопросах, исходящую с уровня местного самоуправления, фактически закрепляет за муниципалитетами необходимость выравнивания местных стандартов региональным. Полагаем, что в первую очередь должны формироваться местные нормативы, на основе которых могут быть реализованы и составлены региональные. Безусловно, градостроительное планирование не является деятельностью свободного полета мыслей муниципальных чиновников, ведь она также основывается на стандартах и заключается в строгом соблюдении конкретной процедуры. В результате диссертационного исследования нами выявлено, что особо остро проблемы соответствия местных нормативов региональным возникают в тех субъектах Российской Федерации, где находятся природные охраняемые объекты различного значения и уровня.

Мы приходим к выводу, что часто возникают вопросы по поводу места разрабатываемых местных нормативов во всем массиве и системе правового регулирования градостроительной деятельности. Остаются вопросы по поводу их соотношения с документами территориального планирования и градостроительного зонирования, документацией по планировке территории.

Как показывает практика, местные нормативы градостроительного проектирования оказывают важное влияние на развитие муниципального образования. Например, местные нормативы применяются населением и заинтересованными лицами при рассмотрении документов по планировке территории. Их следует учитывать даже при межевании территории. При этом на законодательном уровне отсутствует определение градостроительного проектирования, поэтому в каждом субъекте Российской

² Бугаева Е. М. Полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительства // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. № 3. 2008. С. 22.

Федерации в это понятие вкладывают свое понимание, следовательно, различный перечень документов. Если в Краснодарском крае под градостроительным проектированием рассматривается деятельность по подготовке документов территориального планирования и документации по планировке территории, то в Новосибирской области - деятельность по подготовке документов территориального планирования и архитектурно-строительного проектирования¹. Эти виды деятельности не являются синонимами, их сущностью выступают на практике акты различного рода и действия. Следовательно, различается не только специфика нормативов, но объем и тип вырабатываемых местных нормативов.

Таким образом, можно отметить, что в системе полномочий органов местного самоуправления в исследуемой сфере существуют проблемы законодательства, разрешить которые можно точным, исчерпывающим и единым правовым регулированием на федеральном уровне.

В ходе проведения исследований при подготовке магистерской диссертации было установлено, что многие проблемы функционирования местного самоуправления в системе отношений в сфере градостроительства и застройки рассматриваются в отраслевых исследованиях неюридического характера, при этом все пути разрешения таких проблем предусматривают и требуют нормативного, как правило, законодательного разрешения. Многие проблемы слишком масштабны, поэтому их разрешение требует кардинального перестроения всей системы законодательства. К примеру, с экономической позиции, выделяются следующие проблемы²:

- четко разграничить полномочия, собственность, финансовые средства и ответственность между различными уровнями публичной власти, а в системе местного самоуправления разграничить их между поселениями и муниципальными районами;

¹ Шинкевич Д. Проблемы правового регулирования местных нормативов градостроительного проектирования // Государственная власть и местное самоуправление. № 2. 2011. С. 14.

² Бабун Р. Проблемы градостроительной и земельной политики городов на современном этапе // [Электронный ресурс] / Бизнес-пресса URL: <https://idbp.ru/> (дата обращения 21.05.17 г. 06:10).

- приблизить местную власть к населению, усилить контроль населения над властью, открыть возможности для рядового жителя влиять на принятие решений, затрагивающих его жизненные интересы;

- передать максимум хозяйственных функций по предоставлению муниципальных услуг от органов местного самоуправления к бизнесу, выстроить систему рыночных, договорных отношений между потребителями муниципальных услуг, хозяйствующими субъектами и местной властью.

Правоотношения в сфере градостроительства и застройки имеют важное экономическое значение для развития муниципального образования, а также функциональное разрешение вопросов местного значения социального характера.

Все эти вопросы четко отражают сферу градостроительства и земельных отношений в городах, осталось лишь на практике органам местной власти последовательно воплотить в реальность. В современных условиях рыночных отношений и многообразия форм собственности эта сфера призвана регулировать правовые отношения, возникающие на рынке городской и сельской недвижимости. Муниципальные органы должны грамотно выделить сферу своей прямой ответственности, ограничить ее набором объектов, жизненно важных для устойчивого функционирования населенного пункта как целостной системы. Муниципальная власть, являясь организатором партнерских отношений с частными лицами, владельцами недвижимости и инвесторами, преследует цели развития территорий путем застройки. При этом у местной власти остаются достаточно широкие рамки усмотрения в сфере передачи земель и их использования для различных нужд. На муниципальных органах лежит ответственность за создание благоприятных условий, в том числе информационных, побуждающие частных собственников приобретать и обустривать недвижимость. Партнерские отношения с гражданами и организациями должно гарантировать соблюдение их прав и интересов со стороны муниципалитетов, снятие дополнительных барьеров на пути реализации всех возможностей.

Как показывает практика, обилие градостроительных документов не способствует качественному отражению деятельности по застройке и архитектуре. В частности, в обязанности местной власти входит разработка и реализация эффективного механизма финансирования строительства объектов инженерной инфраструктуры городских и сельских населенных пунктов как основы для привлечения инвестиций в жилищное хозяйство и строительство.

Проблемы, возникающие с инфраструктурными объектами, нередко связаны с тем, что муниципальные органы не могут изыскать свободные средства для реализации соответствующих проектов. Бюджетные возможности ограничены, а подключение инфраструктуры или ее подвод к объектам строительной деятельности не может реализовываться без существенных финансовых вложений. Указанная проблема особо актуальна для Краснодарского края, в том числе для Краснодара¹.

При этом нельзя не отметить, что органы местного самоуправления получают широкие полномочия в самом строительном процессе - от выдачи разрешений на строительство и до подготовки разрешений на ввод объектов в эксплуатацию. Учитывая, что налоги на землю и на имущество физических лиц являются основными местными налогами, эффективное использование территорий как объектов налогообложения становится одной из основных задач органов местного самоуправления². Чем эффективнее развивается градостроительная деятельность, тем выше доходы соответствующего бюджета. Выход на самоокупаемость всех градостроительных процессов задача вполне решаемая, однако она требует детального изучения и технической проработки действующего законодательства на предмет учета стоимости всех тех услуг, которые оказывают органы местного самоуправления в процессе реализации собственных полномочий.

¹ Долгострой на Дмитриевской Дамбе подключат к отоплению // [Электронный ресурс] URL: <http://kubantv.ru> (дата обращения 20.05.17 г. 12:00).

² Налоговый кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. 28 декабря 2016 г.) // Российская газета. 1998. № 148-149. 6 августа.

3.1 Пути предполагаемого правового разрешения проблем в сфере градостроительства и застройки

В ходе проведенного магистерского исследования мы пришли к выводу, что муниципально-правовое регулирование в сфере градостроительства и застройки территорий – это процесс создания специфических норм, имеющих прогностический и стратегический характер и определяющих степень развития территории в зависимости от множества факторов, среди которых географическое положение, права и свободы человека, в том числе экономические, культурные, право на жизнь, здоровье, благоприятную окружающую среду. Результат муниципального нормотворчества выражается в различных документах, установленных градостроительным законодательством.

Традиционно в науке конституционного права рассматриваются проблемы реализации отдельных полномочий органов местного самоуправления. Учитывая «проблемные ситуации», возникающие на практике, формируется целая система законодательных предложений, которые смогли бы устранить пробелы, исключить противоречащее правовое регулирование или просто иным образом пересмотреть процесс упорядочения общественных отношений.

Учитывая то, что органы местного самоуправления могут быть не всегда компетентны в отдельных вопросах, поскольку такая сфера, как градостроительство, имеет достаточную узкую техническую направленность, им необходима помощь в реализации возложенных на них полномочий. Эта помощь может касаться модернизации и обновления генеральных планов городских и сельских поселений, которая могла бы быть проведена федеральными органами исполнительной власти в сфере градостроительства и архитектуры. Нередко в науке предлагается сформировать, возродить массивную систему органов государственной власти федерального уровня

отраслевого характера, в которой работали бы профессионалы с техническим образованием¹. Такая система органов смогла бы контролировать точечно реализацию на местах отдельных направлений, осуществлять их выборочную проверку и доработку.

При этом особняком стоит генеральный план, который являет собой особый вид муниципального правового акта, обусловленный факторами учета мнения населения, способа и субъекта принятия, состава и структуры содержащихся в нем норм, отражения социально-экономической обстановки на соответствующих территориях, а также имеющий прогноз развития общества на конкретной территории на длительный период².

В целом, актуализация генеральных планов городских и сельских поселений – важная задача. Наиболее тесное взаимодействие по этим вопросам, в том числе с государственными органами субъекта Российской Федерации, позволит правильно вносить изменения в генеральный план, обновлять его, а, следовательно, изменять категории земель.

Утверждение или изменение генерального плана, устанавливающего или изменяющего границу населенного пункта, изменяет категорию земель, переводя земли иных категории в земли населенных пунктов или земли населенных пунктов в земли иных категорий. С другой стороны, в судебной практике нередки случаи отмены генеральных планов в судебном порядке по причине того, что этим планом была изменена категория земель с нарушением требований законодательства³. Не вызывает сомнений, что перевод земель в категорию земель населенных пунктов и земель населенных пунктов в иные категории земель осуществляется посредством утверждения или изменения генерального плана. Однако при этом нужно учитывать, что

¹ Игнатенко В. В. Актуальное исследование деятельности органов местного самоуправления по реализации ими полномочий в сфере градостроительства // Академический юридический журнал. 2008. № 4. С. 55.

² Тегенцев С. А. Совершенствование муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011.

³ Кичигин В. Н. Актуальные проблемы применения генеральных планов и правил землепользования и застройки // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 2. С. 25.

перевод некоторых категорий земель (в частности земель особо охраняемых территорий, земель обороны, земель сельскохозяйственного назначения) требует обязательного согласования проекта генерального плана с уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации или субъектов Российской Федерации соответственно. Подобные случаи согласования установлены в статье 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Вместе с тем, установленные законодательно случаи согласования не представляются исчерпывающими. Так, не требуется согласование с Российской Федерацией в случае включения в границы населенных пунктов земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и иного специального назначения. Кроме того, не требуется согласование с уполномоченными органами в случае перевода земель из категории земель населенных пунктов в земли лесного фонда и земли сельскохозяйственного назначения.

В такой ситуации отражение всех случаев необходимого согласования при изменении категории земель, а впоследствии изменения генерального плана органами местного самоуправления, требует четкой прописанной процедуры. Как следствие, законодатель должен определять четкий и последовательный порядок всех случаев согласования тех или иных вопросов. Тесный контакт муниципалитетов с государственной властью по вопросам градостроительства и застройки – залог успеха в развитии территорий поселения, поскольку уменьшает риск совершения неоправданных и необоснованных действий со стороны муниципалитета. При этом отмечается, что важно совершенствовать механизм распоряжения земельными участками в целях строительства в поселениях который должен включать предписания о полномочиях и порядке взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками для строительства; о порядке и условиях проведения аукциона по продаже земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка для

жилищного строительства; о порядке распоряжения денежными средствами, полученными в результате продажи земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка для строительства¹.

При решении важнейших, острых социальных проблем, связанных с необходимостью планомерного роста объемов жилищного строительства с учетом географических и территориальных границ муниципальных образований и социально-экономической ситуацией в них, необходима качественная разработка и своевременное принятие документов территориального планирования. Данные документы являются правовой основой для осуществления градостроительной деятельности на территории соответствующего муниципального образования. На практике опять возникает ситуация, когда все проблемы фактически «упираются» в требования к высочайшей квалификации специалистов для разработки муниципальных актов в сфере градостроительства, архитектуры, застройки. Вопрос повышения правовой квалификации муниципальных служащих, задействованных в отрасли градостроительства и застройки невероятно актуален.

Комплекс продолжительных, периодических обучающих мероприятий позволит не только следить за стремительно изменяющимся законодательством в области урбанизации и застройки, но и позволит сформировать и обновить знания технического характера. Работа в сфере градостроительства и застройки требует от муниципального служащего должной внимательности и осмотрительности, умения мыслить стратегически и размышлять дальновидно, поскольку от его управленческих решений зависит эффективно развития тех или иных территорий.

Полагаем, обучающие курсы для муниципальных служащих необходимо проводить ежегодно на регулярной основе. Подобные курсы «повышения квалификации» позволят современной градостроительной

¹ Шишканов В. А. Реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства: на примере городов Иркутской области: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008.

деятельности актуализировать все последние наработки, а как следствие – обеспечить полноценное проведение всех контрольных мероприятий в отношении градостроительной и технической документации, строящихся объектов, а также обеспечить понимание у граждан и организации ответственности за возведение объектов, как в черте города, так и за его пределами. Обучению муниципальных служащих в науке, предметом исследования которой является публичная служба, уделяется особое внимание¹.

В данном случае немаловажен источник финансирования подобного обучения муниципальных служащих на обучение, которое позволит им эффективно реализовывать полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки. Финансовым источником, безусловно, исходя из бюджетного законодательства, должен являться бюджет соответствующего уровня. Однако муниципальным образованиям необходимо заранее предусматривать расходы местного бюджета на обучение². В условиях ограниченности возможностей местных бюджетов, сложности межбюджетных отношений и формирования его с учетом позиции финансового ведомства субъекта Российской Федерации, необходимы целевые выделения на обучение муниципальных служащих, работающих в сфере градостроительной деятельности.

При этом немаловажным моментом является разработка, утверждение, совершенствование и реализация генерального плана и правил землепользования и застройки. Примечательно, что указанные уникальные документы, сложные по своему составу и своей структуре, выступающие отражением не только градостроительной политики органов власти, но и отражением социально-экономической обстановки на соответствующих территориях, а также содержащие прогноз развития общества на длительный период и определяющий политику местных властей в сфере

¹ Коротаева А. И, Лобанова О. Л. Опыт и практика обучения государственных и муниципальных служащих // Советник в сфере образования. 2016. № 5. С. 21.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 28 марта 2017 г.) // Российская газета. 1998. № 153-154. 12 августа.

градостроительного и земельного регулирования в муниципальном образовании. Более того, указанные градостроительные акты являют собой результат качественной работы по научному предвидению процессов развития территории, основанный на принципе деления территории на функциональные зоны, с учетом которых формируются территориальные зоны, отображающие инвестиционный, социальный, инновационный потенциал муниципального образования. Комплексный подход по выработке знаний в области прогнозирования развития территорий позволит эффективно осуществлять органам местного самоуправления их полномочия.

Решение многих проблем муниципальным образованием самостоятельно практически невозможно. Нужна тесная взаимосвязь и слаженное взаимодействие органов местного самоуправления не только с органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но также и с другими муниципальными образованиями, физическими и юридическими лицами, включая высшие учебные заведения и научно-исследовательские институты, путем проведения на совместных встречах обсуждений существующих проблем для выработки единой и унифицированной, а, главное, эффективной политики в целях реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности, что в свою очередь должно положительно сказаться на совершенствовании муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности. Обучающие мероприятия должны комплексно отразить весь потенциал и передать полезный опыт различных специалистов в отрасли, как практиков, так и научных теоретиков.

Нередко действия органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки сопровождаются критикой в отношении принимаемых решений. Существует острая проблема - не формально, а содержательно вовлечь жителей в процесс принятия градостроительных решений, соблюдать баланс интересов жителей и застройщиков. Законодательная база для этого имеется. Законодательство относит к числу

основных принципов градостроительной деятельности участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия. Осуществление таких прав вытекает из конституционных норм, в том числе права на жилище, благоприятную окружающую среду, получение информации. Сегодня законодательство предусматривает широкий перечень из декларативных норм в градостроительном законодательстве (получение достоверной, полной и своевременной информации о предполагаемых градостроительных решениях и проектах, оказывающих влияние на состояние городской среды; обсуждение, внесение предложений и участие в подготовке градостроительных решений; проведение независимых экспертиз градостроительной документации за счет собственных средств; компенсацию в административном порядке вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате осуществления градостроительных решений, повлекших за собой ухудшение среды жизнедеятельности, и привлечение к ответственности должностных лиц, принявших такие решения). Многие эти нормы воплотить в реальность и реализовать на практике практически невозможно. Фактически, на практике предусматривается лишь одна форма – публичные слушания, которые имеют рекомендательный, необязательный для исполнения характер. Дополнительно независимые экспертизы могут использоваться для обжалования в суд действий органов местного самоуправления, градостроительной документации и заключений по ним органов государственной экспертизы.

Особо актуально данное магистерское исследование сегодня, когда в России только начинает формироваться так называемый институт «реновации жилья». На данный момент в городе федерального значения в Москве принята программа по реновации, которая предусматривает процедуры сноса ветхих жилых многоквартирных домов и переселение граждан в современные дома. Программа реновации жилья вызывает множество вопросов, в том числе правовых. С юридической точки зрения следует

отметить, что Конституция России закрепляет норму «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда». При этом Основной закон предусматривает возможность отчуждения имущества для государственных нужд только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Цель реновации жилья – недопущение превращения жилья в аварийное и непригодное для постоянного проживания. При этом по данному вопросу особенно актуально вовлечение населения в процесс обсуждения реновации конкретных домов. На данный момент рано судить о слабых и сильных сторонах реновации, однако вполне очевидно, что без учета мнения населения реализовать никакую программу попросту невозможно в тех целях, которые заложены в законодательстве. При этом мнение граждан должно быть юридически оформлено в виде определенного юридического факта. В данном случае власти г. Москвы пошли по пути голосования, т.е. проведения официального опроса жителей с целью выявления их отношения к программе реновации. Полагаем, что в данной ситуации необходим полноценный учет мнения собственников многоквартирных домов, который мог бы выражаться в форме проведения местного референдума в рамках муниципального образования, при этом результат референдума должен носить обязательный характер для местных властей.

Расширение форм участия населения в деятельности органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки позволит сгладить социальные конфликты. Например, проведение местных референдумов и опросов, интернет-инициатив позволит расширить перечень форм взаимодействия органов местных самоуправлений с населением по вопросам градостроительной деятельности. При этом органы местного самоуправления должны сами инициировать контакт с населением. Таким образом, произойдет полноценная легитимация решений, принятых органами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями в сфере градостроительства и застройки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Градостроительная деятельность требует внимательного исследования не только теоретиками, учеными и практикующими юристами, но магистрантами в рамках магистерских диссертационных работ. В современной юридической науке градостроительству и застройке территорий уделяется особое внимание со стороны отраслевых исследований. К примеру, криминология стремится установить возможные влияния архитектуры на внутреннее эмоциональное состояние преступника, юридическая психология направлена на исследование причин и условий совершения тех или иных юридически значимых деяний, гражданское право выстраивает правила хозяйственного оборота с учетом материального уровня субъектов правоотношений в условиях различных территорий и т.п. Конституционно-правовая же наука преследует иную цель - определение предметов регулирования между различными уровнями власти (государственной и местной). Особо важным видится анализ комплексного и последовательного распределения полномочий в целях их эффективной реализации органами местного самоуправления по вопросам развития градостроительства и застройки территорий.

В ходе проведенного исследования были сделаны следующие выводы, которые нашли свое отражение в тексте магистерской работы:

1. Органы местного самоуправления в градостроительной деятельности занимают первичное звено, поскольку осуществляют тесное взаимодействие как с субъектами градостроительной деятельности, так и с гражданами непосредственно. На практике именно градостроительная деятельность осуществляется исходя из интересов населения, перспектив социально-экономического развития, национально-этнических и иных местных особенностей, сложившегося эстетического идеала общества, чем обуславливается специфическая обязанность учета при ее осуществлении

интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных особенностей территорий и поселений, что обеспечить в первую очередь призваны муниципальные органы.

2. Законодательные акты субъектов Российской Федерации регулируют те полномочия муниципалитетов, которые непосредственно связаны с территориальной, климатической, исторической и иной спецификой региона. По вопросам региональной компетенции подзаконные акты принимают исполнительные органы субъекта Российской Федерации, тогда как законодательный орган, как правило, наделяется себя контрольно-надзорными полномочиями в сфере градостроительства и застройки. С помощью постановлений законодательный (представительный) орган государственной власти проверяет законность застройки определенных территорий и реализует иные общественно значимые инициативы.

3. Подзаконные нормативно-правовые акты предусматривают механизмы реализации тех полномочий, которые закреплены за местным самоуправлением в сфере градостроительства и застройки. В Российской Федерации по вопросам реализации конкретных полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности приняты отдельные подзаконные нормативно-правовые акты федеральными исполнительными органами государственной власти.

4. Муниципальные органы имеют широкие полномочия в сфере регулирования градостроительства на местном уровне - от выдачи разрешений на строительство и до подготовки разрешений на ввод объектов в эксплуатацию. Учитывая, что налоги на землю и на имущество физических лиц являются основными местными налогами, эффективное использование территорий как объектов налогообложения становится одной из основных задач органов местного самоуправления. Чем эффективнее развивается градостроительная деятельность, тем выше доходы соответствующего бюджета. Выход на самоокупаемость всех градостроительных процессов

задача вполне решаемая, однако она требует детального изучения и технической проработки действующего законодательства на предмет учета стоимости всех тех услуг, которые оказывают органы местного самоуправления в процессе реализации собственных полномочий.

5. Решение многих проблем муниципальным образованием самостоятельно практически невозможно. Необходимо юридически оформленное сотрудничество органов местного самоуправления не только с органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но также и с другими муниципальными образованиями, физическими и юридическими лицами, включая высшие учебные заведения и научно-исследовательские институты, путем проведения на совместных встречах обсуждений существующих проблем для выработки единой и унифицированной, а, главное, эффективной политики в целях реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности, что в свою очередь должно положительно сказаться на совершенствовании муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности.

Нынешнее положение дел в сфере градостроительства и застройки трудно назвать позитивным, однако совершенствование законодательства позволит в перспективе решить многие проблемы, накопленные за последние двадцать лет в исследуемой деятельности. Последовательный учет всех обозначенных в работе предложений позволит усовершенствовать деятельность органов местного самоуправления в сфере градостроительства и застройки территорий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

- 1 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с попр. и изм.). М., 2017.
- 2 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 28 марта 2017 г.) // Российская газета. 1994. № 238-239. 8 декабря.
- 3 Об архитектурной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ (в ред. от 19 июля 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4473. 20 ноября.
- 4 Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 28 марта 2017 г.) // Российская газета. 1998. № 153-154. 12 августа.
- 5 Налоговый кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. 28 декабря 2016 г.) // Российская газета. 1998. № 148-149. 6 августа.
- 6 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 декабря 2016 г. № 465-ФЗ) // Российская газета. 1999. № 206. 19 октября.
- 7 Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Российская газета. 2001. № 211-212. 30 октября.
- 8 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 7 февраля 2017 г. № 11-ФЗ) // Российская газета. 2001. № 256. 30 декабря.
- 9 Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (в ред. от 07 марта 2017 г.) // Российская газета. 2002. № 116-117. 29 июня.

10 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 17 апреля 2017 г.) // Российская газета. 2002. № 137. 27 февраля.

11 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 декабря 2016 г. № 501-ФЗ) // Российская газета. 2003. № 202. 8 октября.

12 О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 29 января 2004 г. № 191-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) // Российская газета. 2004. № 290. 30 декабря.

13 Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 07 марта 2017 г.) // Российская газета. 2004. № 290. 30 декабря.

14 О саморегулируемых организациях: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) // Российская газета. 2007. № 273. 6 декабря.

15 Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) // Российская газета. 2008. № 163. 1 августа.

16 О содействии развитию жилищного строительства: Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г.) // Российская газета. 2008. № 160. 30 июля.

17 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 220-ФЗ) // Российская газета. 2015. № 49. 11 марта.

18 Устав Краснодарского края (в ред. от 29 апреля 2016 г.) // Кубанские новости. 1993. 10 ноября.

19 Об административных правонарушениях: Закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ (в ред. 10 апреля 2017 г.) // Кубанские новости. 2003. № 125. 29 июля.

20 Об органах архитектуры и градостроительства Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 2 июня 2006 г. № 1028-КЗ (в ред. от 7 июня 2016 г.) // Кубанские новости. 2006. № 81. 6 июня.

21 Градостроительный кодекс Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 21 июля 2008 г. № 1540-КЗ (в ред. от 8 августа 2016 г. № 3470-КЗ) // Кубанские новости. 2008. № 122. 24 июля.

22 О внесении изменений в Закон Краснодарского края «Градостроительный кодекс Краснодарского края» и статьи 7 и 8 Закона Краснодарского края «Об органах архитектуры и градостроительства Краснодарского края»: Закон Краснодарского края от 26 декабря 2014 г. № 3090-КЗ // [Электронный ресурс] СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 11.05.17 г. 03:25).

23 Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 23 июля 2015 г. № 3223-КЗ (в ред. от 28 ноября 2016 г.) // Государственная система правовой информации «Официальный интернет-портал правовой информации» / [Электронный ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 3.01.17 г. 12:00).

24 О системе исполнительных органов государственной власти Краснодарского края и структуре высшего исполнительного органа государственной власти Краснодарского края - администрации Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 21 октября 2015 г. № 3255-КЗ (в ред. от 19 декабря 2016 г.) // Государственная система правовой информации «Официальный интернет-портал правовой информации» / [Электронный ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 3.01.17 г. 12:00).

25 О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 22 июня 2009 г.) // Российская газета. 2004. № 50. 12 марта.

26 О государственном строительном надзоре в Российской Федерации // Постановление Правительства РФ от 01 февраля 2006 г. № 54 (в

ред. от 12 ноября 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 7. Ст. 774. 13 февраля.

27 Об информационном обеспечении градостроительной деятельности: Постановление Правительства РФ от 09 июня 2006 г. № 363 (ред. от 01 декабря 2016 г.) // Российская газета. 2006. № 138. 29 июня.

28 О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий: Постановление Правительства РФ от 05 марта 2007 г. № 145 (в ред. от 28 апреля 2017 г.) // Российская газета. 2007. № 52. 15 марта.

29 О федеральной целевой программе «Жилище» на 2015 - 2020 годы»: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 (в ред. от 10 февраля 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 5. Ст. 739. 31 января.

30 О федеральной государственной информационной системе территориального планирования: Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. № 289 (в ред. от 15 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 1963. 23 апреля.

31 О порядке ведения государственного реестра юридических лиц, аккредитованных на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий: Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2012 г. № 327 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 2001. 23 апреля.

32 Об утверждении требований к программам комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов: Постановление Правительства РФ от 14 июня 2013 г. № 502 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 25. Ст. 3163. 24 июня.

33 Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов: Постановление Правительства РФ от 01 октября 2015 г. № 1050 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 41. С. 5661. 12 октября.

34 Об утверждении требований к программам комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов:

Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2015 г. № 1440 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 2. Ст. 326. 11 января.

35 О мониторинге цен строительных ресурсов: Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2016 г. № 1452 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 1. Ст. 184. 2 января.

36 Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства»: Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2013 г. № 1336-р (в ред. от 01 июня 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 32. С. 4329. 12 августа.

37 Об утверждении Методики определения размера платы за предоставление сведений, содержащихся в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности: Приказ Минэкономразвития РФ от 26 февраля 2007 г. № 57 // Государственная система правовой информации «Официальный интернет-портал правовой информации» / [Электронный ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 3.01.17 г. 12:00).

38 Об утверждении Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства: Приказ Минрегиона РФ от 30 декабря 2009 г. № 624 (в ред. от 14 ноября 2011 г.) // Российская газета. 2012. 14 марта.

39 Об утверждении Порядка осуществления мониторинга разработки и утверждения программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов: Приказ Минэкономразвития России от 29 марта 2016 г. № 181 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 30. 25 июля.

40 Об утверждении порядка осуществления мониторинга разработки и утверждения программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов: Приказ Минтранса России от

26 мая 2016 г. № 131 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 30. 25 июля.

41 Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства: Приказ Ростехнадзора от 25 июля 2013 г. № 325 (в ред. от 30 октября 2015 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11. 17 марта.

42 О порядке осуществления мониторинга разработки и утверждения программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов: Приказ Госстроя от 28 октября 2013 г. № 397/ГС // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2014. № 4.

43 Об утверждении административного регламента по предоставлению государственной услуги «Выдача разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, на которые выданы разрешения на строительство»: Приказ Департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края от 5 декабря 2007 г. №76 // Государственная система правовой информации «Официальный интернет-портал правовой информации» / [Электронный ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 3.01.17 г. 12:00).

44 Об основах градостроительства в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3295-1 // Российская газета. 1992. №189. 25 августа / Утратил силу.

Судебная практика

45 Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности части 3 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпункта 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2005 г. № 468-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 2.

46 По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.

47 Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 26 декабря 2012 г. № АКПИ12-1493, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим подпункта "а" пункта 2 Постановления Правительства РФ от 9 июня 2006 г. № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности и частично пункта 14 Положения об информационном обеспечении градостроительной деятельности, утвержденным данным Постановлением: Определение Верховного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № АПЛ13-44 // [Электронный ресурс] СПС «Гарант» (дата обращения 20.05.17 г. 05:20).

Монографии, учебники, учебные пособия, комментарии

48 Алексеев Ю. В. Эволюция градостроительного планирования поселений. Переход к постиндустриальному периоду / под. ред Ю. В. Алексеева, Г. Ю. Сомова. М., 2014. Т.2

49 Владимиров В.В., Саваренская Т.Ф., Смоляр И.М. Градостроительство как система научных знаний. М., 1999.

50 Городков А. В. Основы территориально-пространственного развития городов: учебное пособие. Спб., 2015.

51 Лазарев А. Г., Шеина С. Г., Лазарев А. А. Основы градостроительства. Ростов-на-Дону, 2004.

52 Малоян Г. А. Основы градостроительства. Учеб. пособие. М., 2004.

53 Рыбакова Г.С. Архитектура зданий, гражданские здания: учебное пособие // Самарский государственный архитектурно - строительный университет. Самара. 2011.

Научные статьи

54 Алпацкая Е. Г. Территориальное планирование: основные подходы // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. №3 (294).

55 Беляев А. Н., Варфоломеев А. Ю., Фрейберг А. В. Эволюция градостроительства Архангельска и Северодвинска // Arctic Environmental Research. 2010. №2.

56 Брусницына Д. Б. Проблемы точечной застройки территорий // Научная дискуссия современной молодежи: экономика и право: сборник статей международной научно-практической конференции. Пенза. 2016.

57 Бурмистрова С. А. Правовое значение публичных слушаний в области градостроительной деятельности // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 3. Т. 3.

58 Бутаева Е. М. Полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительства // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2008. № 3.

59 Дементьева О. А. О регламентации института публичных слушаний в муниципальных образованиях // Журнал российского права. 2010. № 11.

60 Игнатенко В. В. Актуальное исследование деятельности органов местного самоуправления по реализации ими полномочий в сфере градостроительства // Академический юридический журнал. 2008. № 4.

61 Кичигин В. Н. Актуальные проблемы применения генеральных планов и правил землепользования и застройки // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 2.

62 Коротаева А. И, Лобанова О. Л. Опыт и практика обучения государственных и муниципальных служащих // Советник в сфере образования. 2016. № 5.

- 63 Люкшин А.М. Люкшин Производство градостроительства // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. №4.
- 64 Люкшин А. М. Строительное право как комплексная отрасль права // Бизнес, менеджмент и право. 2011. № 1.
- 65 Мазаев Г. В., Мазаев А. Г. Методы управления градостроительством за рубежом: законодательные основы // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2012. №3.
- 66 Паджев Д. В. Автоматизация информационных процессов градостроительной и дорожно-транспортной деятельности // ТДР. 2009. №6.
- 67 Сарвартдинов И. А., Ураев Р. Р. Градостроительство: особенности взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления // Вестник Башкирского государственного аграрного университета. № 2. 2016.
- 68 Смоляр И.М. Градостроительство как система правовых норм (существо проблемы в аспекте терминологии) // Известия высших учебных заведений. Строительство. 1997. №4.
- 69 Шепелев В. В. Несовершенство понятия «градостроительная деятельность», закрепленного в градостроительном кодексе Российской Федерации // Вестник Пермского университета. 2009. № 1.
- 70 Шинкевич Д. Проблемы правового регулирования местных нормативов градостроительного проектирования // Государственная власть и местное самоуправление. № 2. 2011.
- 71 Ширшова И. Ж. Теоретико-правовые основы в сфере управления архитектуры // Новая наука: проблемы и перспективы // Новая наука. 2016. № 6-2.
- 72 Щербакова И. В., Зарипова З. Р. Публичные слушания в градостроительстве: трудный путь к согласованию интересов // Власть. 2012. № 9.

Диссертации, авторефераты диссертаций

- 73 Бурмистрова С. А. Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2009.
- 74 Кузнецова С. А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

75 Тегенцев С. А. Совершенствование муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011.

76 Шишканов В. А. Реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства: на примере городов Иркутской области: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008.

Материалы СМИ

77 Обзор документа СПС «Гарант» // [Электронный ресурс] СПС «Гарант» (дата обращения 19.05.17 г. 04:30).

78 Долгострой на Дмитриевской Дамбе подключат к отоплению // [Электронный ресурс] URL: <http://kubantv.ru> (дата обращения 20.05.17 г. 12:00).

79 Бабун Р. Проблемы градостроительной и земельной политики городов на современном этапе // [Электронный ресурс] / Бизнес-пресса URL: <https://idbp.ru/> (дата обращения 21.05.17 г. 06:10).