

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт
институт
Конституционного, административного и муниципального права
кафедра

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
А.А. Кондрашев
инициалы, фамилия
« 19 » июня 20 17 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Полномочия органов местного самоуправления по вопросу местного значения – утверждение
генерального плана и правил землепользования и застройки

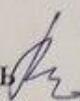
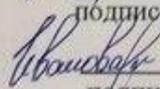
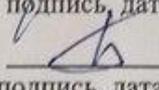
тема

40.04.01 Юриспруденция

код и наименование направления

40.04.01.07 Публичная власть: правовые основы организации и деятельности

код и наименование магистерской программы

Научный руководитель	 16.06.17 подпись, дата	доцент, к.ю.н. должность, ученая степень	<u>О.В. Роньжина</u> инициалы, фамилия
Выпускник	 16.06.17 подпись, дата		<u>М.А. Иванова</u> инициалы, фамилия
Рецензент	 19.06.2017 г. подпись, дата	доцент, к.и.н. должность, ученая степень	<u>С.Н. Гринберг</u> инициалы, фамилия

Красноярск 2017

АННОТАЦИЯ

Магистерская диссертация по теме «Полномочия органов местного самоуправления по вопросу местного значения – утверждение генерального плана и правил землепользования и застройки» содержит 105 страницы текстового документа, 2 приложения, 135 использованных источников.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе принятия, применения и действия генеральных планов и правил землепользования и застройки муниципальных образований органами местного самоуправления.

Целью выполнения работы является изучение полномочий органов местного самоуправления по вопросу местного значения – утверждение генерального плана и правил землепользования и застройки, выявление проблем и путей их решения.

Для реализации поставленной цели в работе поставлены и решены следующие задачи:

- проследить историю становления органов управления в градостроительной сфере;
- определить правовую основу градостроительной деятельности;
- выявить особенность органов местного самоуправления как субъектов градостроительных отношений;
- определить перечень вопросов местного значения органов местного самоуправления в градостроительной сфере;
- выявить проблемы перераспределения полномочий между органами муниципальной власти и проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления, определить пути решения;
- определить особенности и проблемы принятия, применения, изменения и соотношения генеральных планов и правил землепользования и застройки, предложить пути решения.

В результате выполненной работы были выявлены проблемы, возникающие при применении, изменении и принятии правил землепользования и застройки и генеральных планов и разработан ряд рекомендаций для наиболее эффективного управления в области градостроительства.

Ключевые слова: ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН, ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Правовое регулирование градостроительной деятельности. Теоретико-правовые основы	8
1.1 История развития органов управления России в градостроительной сфере	8
1.2 Правовое регулирование градостроительной деятельности в Российской Федерации	14
1.3 Органы государственной власти и органы местного самоуправления как субъекты градостроительных отношений	19
2 Компетенция органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности	25
2.1 Вопросы местного значения органов местного самоуправления и полномочия по их решению в области градостроительной деятельности.....	25
2.2 Перераспределение полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления	35
2.3 Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области градостроительства	41
3 Правила землепользования и застройки и Генеральный план как градостроительные документы	44
3.1. Понятие, соотношение, проблемы правоприменения правил землепользования и застройки и генерального плана	44
3.2. Процедура принятия и изменения генеральных планов и правил землепользования и застройки	61
Заключение	74
Список сокращений	81

Список использованных источников	82
Приложение А Схема системы органов исполнительной власти, осуществляющих градостроительную деятельность.....	98
Приложение Б Полномочия органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов, в области градостроительной деятельности, определенные Градостроительным кодексом Российской Федерации.....	103

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Генеральные планы и правила землепользования и застройки – важнейшие документы в градостроительстве. Они оказывают влияние на все сферы деятельности человека. Государственное управление в сфере градостроительства насчитывает много веков истории, сменяющих различные принципы управления в указанной сфере. После череды реформ (административной, бюджетной, федеративной, местного самоуправления), можно констатировать факт создания нормативно-правовой базы, системы органов управления в градостроительной сфере, в которой реализуется разграничение полномочий не только между Федерацией и субъектами, но и муниципальными органами власти. Однако целью градостроительства всегда являлось создание благоприятной среды для жизнедеятельности человека. Анализируя современную ситуацию в градостроительстве, можно сказать, что проблемы в данной сфере существуют и требуют решения. При разработке отвечающим требованиям законности, логичности и сочетания публичных и частных интересов проектов генеральных планов и правил землепользования и застройки муниципальных образований всегда выявляются проблемы. Для решения таких проблем в работе предлагается внести изменения и дополнения в законодательство и в теорию градостроительного права.

Теоретическую и эмпирическую основы работы составили нормы конституционного, градостроительного, земельного, административного и гражданского права, научные труды по проблематике исследования.

Диссертационное исследование базировалось на использовании таких общенаучных методов познания как: системный анализ, обобщение, сравнение, синтез. Были также использованы понятийно-правовой, исторический, системно-логический, статистический и другие методы научного познания.

Методика проведенной соискателем работы состояла из сбора материала, его научного правового анализа, обобщения полученных данных, выдвижения

гипотез и построения на этой основе теоретических выводов и практических рекомендаций, отражающих позицию автора по проблематике диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы и круг источников.

Выполненное диссертационное исследование основывалось на достижениях ведущих правоведов в области государственного управления, таких ученых как: С.А. Авакьян, В.Э. Волков, В.Г. Вишняков, А.Д. Градовский, С.А. Хлебунова и других.

В работе исследованы положения, сформулированные в трудах специалистов в области градорегулирования: Е.М. Бутаева, Н.В. Аракельян, В.В. Владимиров, В.А. Шишканов и других.

Для обоснования положений диссертации большое значение имели работы Д.С. Андреева, С.Н. Братановского, Н.В. Верхотиной, Д.А. Дедух, М.Ю. Дитятковского, А.В. Мадьяровой, Д.С. Савина.

Таким образом, в настоящее время имеется определенное число работ, посвященных полномочиям органов местного самоуправления, некоторое количество работ, посвященных градостроительству и весьма малое число научных исследований, посвященных тем или иным аспектам применения и действия генеральных планов и правил землепользования и застройки.

Объектом исследования стали общественные отношения, складывающиеся в процессе принятия, применения и действия генеральных планов и правил землепользования и застройки муниципальных образований органами местного самоуправления.

Предметом исследования явились оценка и анализ эффективности правового регулирования механизма применения и действия генеральных планов и правил землепользования и застройки муниципальных образований, полномочий органов местного самоуправления в данном вопросе.

Целью настоящей работы является изучение полномочий органов местного самоуправления по вопросу местного значения – утверждение

генерального плана и правил землепользования и застройки, выявление проблем и путей их решения.

В соответствии с поставленной целью в работе решаются следующие **задачи:**

- проследить историю становления органов управления в градостроительной сфере;
- определить правовую основу градостроительной деятельности;
- выявить особенности органов местного самоуправления как субъектов градостроительных отношений;
- определить перечень вопросов местного значения органов местного самоуправления в градостроительной сфере;
- выявить проблемы перераспределения полномочий между органами муниципальной власти и проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления, определить пути решения;
- определить особенности и проблемы принятия, применения, изменения и соотношения генеральных планов и правил землепользования и застройки, предложить пути решения.

Апробация результатов исследования. Положения диссертации нашли отражение в 2 публикациях автора, докладывались на городских и региональных конференциях.

Структура работы представлена тремя главами, объединяющими восемь параграфов, заключения, списка литературы и двумя приложениями.

Глава 1 Правовое регулирование градостроительной деятельности.

Теоретико-правовые основы

§ 1.1 История развития органов управления России в градостроительной сфере

Первые упоминания об управлении в градостроительной сфере можно отнести к древнему миру. Здания религиозного назначения следовало отделять от жилых, что требовало принятия определенных градостроительных решений.

Если обратиться к российской истории, то управление градостроительством до IX века осуществляла община¹, такой уклад характеризовался стихийностью и непоследовательностью. Позже, при зарождении государства, управлением градостроительным комплексом занимались публичные органы.

Исторический материал, пригодный для анализа градостроительной деятельности содержится в работах Ключевского В. О.², в работах юристов-административистов, таких, как Тарасов И. Т.³, специалистов государственного права - Градовский А. Д.⁴, Коркунов Н.М.⁵, Кокошкин Ф.⁶ и др.

С начала древнерусского государства главными направлениями развития строительства были оборонительное строительство и обустройство владений богатых князей. С приходом христианской веры на Русь, строительство городов и в особенности храмов, велось византийскими мастерами под непосредственным контролем князей. Вскоре развитие внешних торговых и внутренних отношений, а также расширение владений государства требовало изменений в устройстве государственности.

¹ Дедух Д.А. Основные направления трансформации системы государственного управления строительным комплексом в России [Электронный ресурс] // Наука и образование; хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление - 2015 – сентябрь – Режим доступа: <http://www.journal-nio.com>

² Ключевский В. О. Русская история: Полный курс лекций: В 3 кн. Кн. 2. // В.О. Ключевский - М., 1993 г.

³ Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. // И.Т. Тарасов – М., 1897 г.

⁴ Градовский А. Д. Начало русского государственного права. Т. 1–3. // А.Д. Градовский - СПб., 1883 г.

⁵ Коркунов Н. М. Русское государственное права. Т. 1–2. // Н.М. Коркунов - СПб., 1914 г.

⁶ Кокошкин Ф. Русское государственное право. // Ф. Кокошкин - Симферополь, 1918 г.

С конца XV века особенно остро встал вопрос о регулировании большой территории государства. В тот исторический период была сформирована система приказов. Этим государственным органам было довольно много – они формировались не только по функциональному признаку, но и по территориальному. Для нашего исследования наиболее значимыми будут Поместные приказы и Городовые приказы. По мнению С.М. Каштанова⁷, поместный приказ в сельских, а Городовой приказ в городских землях наделял служилых людей поместьями, ведя для этого учет всех государственных земель. В этих же приказах осуществлялось оформление земель в вотчинное владение и рассматривались все земельные споры между дворянами.

Система приказов была расформирована Петром I, на смену ей постепенно пришло коллегиальное устройство. Однако специальной коллегии, ведавшей строительным делом, создано не было, а в связи с активной застройкой Санкт-Петербурга, развитием военного и промышленного строительства, система контроля отрасли требовала большего внимания. Тогда контроль над деятельностью в данной отрасли возложили на Полицмейстерскую канцелярию. Чтобы осознать, какое разобщенное регулирование строительной отрасли было в те времена, нужно привести источники строительного права – их насчитывается более 200. Это именные императорские указы, высочайшие резолюции, донесения, доклады; распоряжения Сената. Не следует обходить вниманием важный труд тех лет – первый русский архитектурный трактат-кодекс об обязанностях и правах должности архитектурного корпуса Архитектурной Экспедиции, составленный группой авторов в 1737-1740 гг.

После образования Министерств Александром I, строительная отрасль стала регулироваться Министерством внутренних дел. В частности, внутри министерства был организован Техническо-строительный комитет, имевший в свою очередь свои территориальные органы. В компетенцию

⁷ Каштанов С. М. Еще раз о Городовом приказе XVI века [Электронный ресурс] // Вопросы истории - № 11 - Режим доступа: <http://www.russiancity.ru/hbooks/h055.htm>

Техническо-строительного комитета входило установление порядка строительства гражданских сооружений, осуществление технического надзора за строительной деятельностью, подготовка гражданских инженеров-строителей, а также разрешение административных споров в сфере строительства. В то же время, как отмечает Е.М. Бугаева, в данный период времени управлению в градостроительной сфере не хватало системного подхода⁸. В некоторых регионах Российской империи совместно с Техническо-строительным комитетом, такие же функции осуществляло Военное министерство.

Пирожкова И.Г. характеризует этот период как «некодифицированное строительное законодательство»⁹ и датирует с 1725 по 1832, до принятия первого Свода законов, включавшего в себя Строительный устав.

Строительный устав переиздавали несколько раз, существуют редакции 1832, 1842, 1857, 1900 гг., Это довольно большой документ, состоящий из семи разделов, восемнадцати глав, двести сорока двух статей и приложений. Устав включает в себя особенности построек различного назначения: общественных, церковных, казенных, а также особенности регулирования различными органами: Губернским Правлением, местным управлением, особенности регулирования в некоторых местностях.

Следующий период реформирования органов управления градостроительной деятельности приходился на время Октябрьской революции 1917 г. Стоит ли говорить, что в этот период произошла радикальная перестройка всей системы управления страной и, в том числе, строительной деятельностью. Был учрежден Высший Совет народного хозяйства (ВСНХ), при котором создавался Подотдел общепользованных государственных сооружений. Этому подотделу и было поручено регулирование строительной отрасли. Позже, в 1938 году, регулирование более упорядочилось

⁸ Бугаева Е.М. Историко-правовой аспект организации государственного управления в сфере градостроительства в России // Жилищное право. 2010. № 9., с. 50-51

⁹ Пирожкова И.Г. Строительное законодательство Российской империи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 Тамбов, 2006 203 с. РГБ ОД, 61:07-12/622

и уточнилось: при СНК СССР был создан Комитет по делам строительства, осуществлявший руководство проектами и строительством, разработку производственных и сметных норм, техническое регулирование отрасли. Данный Комитет просуществовал до 1939 года. После, полномочия Комитета были переданы Наркомату по строительству (далее также - Наркомстрой). В 1941-1945 гг. Наркомстрой совместно со специально созданным Главным управлением строительства предприятий машиностроения при СНК СССР, осуществлял регулирование строительством объектов военного назначения. В послевоенные годы для быстрого восстановления предприятий, от Наркомата по строительству отделяются более узкие отраслевые органы управления: Наркомат по строительству топливных предприятий (в дальнейшем – Министерство топливной промышленности), Наркомат по строительству предприятий тяжелой индустрии, Наркомат по строительству военных и военно-морских предприятий. Позже было создано Министерство городского строительства, а вслед за ним появилась необходимость создания главного органа, регулировавшего строительную деятельность на государственном, общесоюзном уровне – Государственный комитет Совета Министров СССР по делам строительства (Госстрой СССР). Госстрой просуществовал с 1950 по 1991 годы. Однако, бывший главным, Государственный комитет Совета Министров СССР по делам строительства не был единственным органом, осуществлявшим функции по регулированию и управлению строительной отрасли. Совместно с Госстроем действовали: Министерство строительства предприятий тяжелой индустрии СССР, Министерство промышленного строительства СССР, позже, в 1969 г было создано Министерство строительства СССР, функции которого дублировались с функциями Министерства промышленного строительства. Помимо союзных министерств, система управления предполагала наличие точно таких же органов на уровне республик. Такая ситуация создавала колоссальные проблемы организационного характера, проявлялось дублирование полномочий министерств, хозяйствующие субъекты сталкивались с большим количеством

преград и излишней регламентацией деятельности¹⁰. Проблемой того времени так же являлось отсутствие утвержденных генеральных планов городов. Однако стоит отметить, что, несмотря на очевидные существующие проблемы, именно в то время, с 1956 до 1990 года на территории СССР вводилось ежегодно около 100 млн. кв. м. жилья¹¹, большими темпами шло расселение людей из аварийного и ветхого жилья.

После распада СССР, министерства и ведомства РСФСР просуществовали еще некоторое время, до 12 декабря 1993 г. Введение рыночной экономики в стране привело к сокращению бюджетного финансирования строительства. Банковская система также претерпела большие изменения, которые оказали большое влияние на отрасль. В результате прежняя централизованная государственная система управления строительным комплексом, по выражению А. Иванова, «расползлась»¹². Многообразие форм собственности привело к новому соотношению «горизонтальных» связей системы строительной отрасли. Также уменьшение избыточного вмешательства государства оказало влияние на «вертикальные» связи субъектов отрасли. Временной период после 1993 года характеризовался постоянными реорганизациями. Так, созданный в 1999 г. Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой России), в рамках проводимой в стране административной реформы¹³, был преобразован в Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, которое также в последующем было упразднено с передачей его функций Министерству регионального развития РФ (далее также – Минрегион). Министерство регионального развития, однако, оказалось не в состоянии осуществлять эффективное управление строительным

¹⁰ Кузнецова С.А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003, с. 113-114

¹¹ Капитальное строительство СССР (1988) (Статистический сборник) // Режим доступа: <http://istmat.info/node/25784>

¹² Иванов А. Управление строительной отраслью и государственное регулирование строительной деятельности: единство и дифференциация [Электронный ресурс] // Инвестиции в России – 2010 - №5 – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22906635>

¹³ О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах: указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. №824 // Собрание законодательства РФ. — 2003. — №30. — Ст. 3046.

комплексом и его модернизацией, вследствие чего в 2013 г. Указом Президента России¹⁴ было создано Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. В настоящее время именно данному ведомству высшим политическим руководством страны ставятся задачи, связанные с инновационным развитием строительной отрасли.

В связи с децентрализацией публичного управления в РФ властные полномочия в области градостроительной деятельности разграничиваются между Федерацией, регионами и органами местного самоуправления. (далее – МСУ).

Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ осуществление полномочий в области организации и проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, проектной документации, результатов инженерных изысканий, и в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности. Осуществление указанных полномочий Российской Федерации передается органам государственной власти субъектов РФ без предоставления субвенций из федерального бюджета.

Итак, на основе исторических источников формируется вывод о том, что система управления строительной деятельностью берет начало со времен становления российского государства. Структура и компетенция органов государственного управления отрасли не оставались неизменными на протяжении длительной истории российской государственности. На протяжении всей истории России происходил поиск наиболее правильного подхода к формированию государственного аппарата. Дореволюционный период характеризовался отсутствием системного подхода при формировании структуры органов управления градостроительным делом. Советский период отличался образованием централизованных органов, излишней регламентацией

¹⁴ О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 01.11.2013 N 819 (ред. от 22.05.2015). // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

деятельности в строительной сфере. В период радикальных рыночных реформ в России в 1990-е годы формируется принципиально иная система управления строительным комплексом, ориентированная на новые социально-экономические и политические цели и задачи¹⁵.

§ 1.2. Правовое регулирование градостроительной деятельности в Российской Федерации

В Конституции Российской Федерации закреплено: граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (ст. 36), каждый имеет право на жилище (ст. 40), жилище неприкосновенно (ст. 25), каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (ст. 42), а также каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти (ст. 53). На основании этих статей Конституции строятся принципы законодательства о градостроительной деятельности.

Основным кодифицированным актом, регулирующим градостроительную деятельность, является Градостроительный кодекс Российской Федерации¹⁶ (далее также – ГрК РФ), введенный в действие Федеральным законом № 191-ФЗ от 29.12.2004 г.¹⁷ За период своего существования Градостроительный кодекс редактировался более 80 раз. Изменения касались как незначительных устранений ошибок и несоответствий, уточнений, так и серьезных поворотов в политике градостроительной деятельности.

К отношениям в сфере градостроительства также применяется смежное законодательство, например законы: Федеральный закон «Об особо

¹⁵ Братановский С.Н., Ерхов А.В. Управление градостроительным комплексом в России (административно-правовой аспект) [Электронный ресурс] // Электронный журнал modernlib – Режим доступа: <http://modernlib.ru>

¹⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 07.03.2017) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁷ Федеральный закон от 29.12.2004 N 191-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 N 33-ФЗ¹⁸, Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 N 73-ФЗ¹⁹, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 N 7-ФЗ²⁰, также «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 N 136-ФЗ²¹ (далее также – ЗК РФ), «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 N 74-ФЗ²², «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 N 200-ФЗ²³, законодательство о саморегулируемых организациях²⁴ и иное законодательство Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и правовые акты органов местного самоуправления.

Особую роль в регулировании градостроительных отношений имеет Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁵ (далее – 131-ФЗ). Данный Федеральный закон определяет перечень вопросов местного значения, в том числе относит утверждение важных документов в области градостроительства - генерального плана (далее также – генплан) поселения и правил землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) к вопросам местного значения городских поселений (п.20 ч. 1 ст. 14), и городских округов (п. 26 ч. 1 ст. 16), а утверждение схем территориального планирования муниципального района, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке

¹⁸ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁹ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²⁰ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²¹ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²² [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²³ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²⁴ Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О саморегулируемых организациях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2016) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²⁵ (ред. от 03.04.2017) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие земельных участков (далее также – ЗУ) в границах муниципального района для муниципальных нужд – к вопросам местного значения муниципального района (п. 15 ч. 1 ст. 15), ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа – к вопросам местного значения городского округа (п. 26 ч. 1 ст. 16).

Также указанный Федеральный закон устанавливает обязательное проведение публичных слушаний перед принятием наиболее значимых градостроительных решений, в том числе по проектам правил землепользования и застройки.

Отдельные отношения в градостроительной деятельности регулируются гражданским законодательством. Интересно, что именно в Гражданском кодексе РФ²⁶ определено такое понятие как самовольная постройка²⁷.

Весьма важен в строительной деятельности Федеральный закон о Техническом регулировании²⁸, конкретизированный для безопасности зданий и сооружений в другом Федеральном законе²⁹ с двумя утвержденными Перечнями национальных стандартов и сводов правил³⁰, в результате применения которых на обязательной основе (а во втором перечне

²⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

²⁷ Ганеев Р. Р. Правовое регулирование строительной деятельности // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. №2 (18) С.172-175

²⁸ Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О техническом регулировании» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

²⁹ Федеральный закон от 30.12.2009 N 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

³⁰ Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 N 1521 (ред. от 07.12.2016) «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»; Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 марта 2015 года N 365 «Об утверждении Перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (В редакции, введенной в действие приказом Росстандарта от 25 декабря 2015 года N 1650) // СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документы опубликованы не были.

на добровольной основе) обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». В этих перечнях указываются СНиПы, Своды Правил, ГОСТы, применяемые при проектировании и возведении зданий.

Таким образом, к правовым актам регулирования Российской Федерации можно отнести: ранее упомянутые кодифицированные акты, федеральные законы и другие Федеральные законы³¹, а также Постановления Государственной думы РФ³², Постановления Совета Федерации³³, Указы Президента РФ³⁴, Постановления Правительства³⁵, Приказы Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства³⁶.

Правовую основу градостроительной деятельности составляют также нормативные правовые акты органов государственной власти субъекта РФ. В частности, в Красноярском крае к ним относятся Закон Красноярского края от 06.12.2005 N 16-4166 «О требованиях к составу и порядку деятельности комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки»³⁷, Закон Красноярского края от 08.12.2006 N 20-5479 «О предельной численности лиц, зарегистрированных на части территории населенного пункта, при проведении публичных слушаний по проекту генерального плана поселения,

³¹ Например, Федеральный закон от 17.11.1995 N 169-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

³² Например, Постановление ГД ФС РФ от 16.12.2016 n 547-7 ГД «О парламентском запросе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву «О ситуации, связанной со строительством зданий, нежилые помещения в которых используются для постоянного проживания граждан» // СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

³³ Например, Постановление СФ ФС РФ От 09.07.2014 N 390-СФ «О мерах по стимулированию развития жилищного строительства, темпах повышения доступности жилья и качества жилищного обеспечения населения» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://kremlin-moscow.com/vid/postanovlenie/page289>

³⁴ Например, Указ Президента Российской Федерации от 05.11.2014 № 712 «Об особенностях регулирования градостроительной деятельности на территориях проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи» // СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

³⁵ Например, Постановление Правительства Российской Федерации от 07.12.2016 г. № 1310 О защите прав граждан - участников долевого строительства // СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

³⁶ Например, Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства «Об утверждении классификатора типов проектов повторного применения и типовой проектной документации» // СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

³⁷ СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

генерального плана городского округа»³⁸, Закон Красноярского края от 27.06.2006 N 19-4948 (ред. от 22.12.2016) «О составе и порядке подготовки документов территориального планирования муниципальных образований края, о составе и порядке подготовки планов реализации таких документов»³⁹, Закон Красноярского края от 19.10.2006 N 20-5213 (ред. от 07.07.2016) «Об отдельных вопросах правового регулирования подготовки документации по планировке территории в Красноярском крае»⁴⁰, Закон Красноярского края от 21.04.2016 N 10-4449 «О видах объектов местного значения, подлежащих отображению в документах территориального планирования муниципальных образований в Красноярском крае»⁴¹, Постановление Правительства края «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Красноярского края» от 23.12.2014 № 631-п⁴², а также приказы Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края, приказы Службы по контролю в области градостроительной деятельности Красноярского края, Приказы Службы строительного надзора и жилищного контроля Красноярского края и другие правовые акты.

Согласно ч. 4 ст. 3 ГрК РФ по вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить данному Кодексу. К основным нормативным правовым актам, принимаемыми органами местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности относятся генеральные планы поселений, правила землепользования и застройки, схемы территориального планирования муниципальных районов и др. Примером таких муниципальных нормативных правовых актов являются: Решение Красноярского городского Совета депутатов от 07.07.2015 N В-122 (ред. от 20.12.2016) «О Правилах землепользования и застройки городского округа город Красноярск и о признании утратившими силу отдельных Решений Красноярского городского

³⁸ СПС «Консультант Плюс». Региональный выпуск.

³⁹ СПС «Консультант Плюс». Региональный выпуск.

⁴⁰ СПС «Консультант Плюс». Региональный выпуск.

⁴¹ СПС «Консультант Плюс». Региональный выпуск.

⁴² [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://zakon.krskstate.ru/doc/24642>

Совета депутатов»⁴³; Решение Дудинского Городского Совета депутатов от 16.09.2015 N 06-0171 «Об утверждении Генерального плана муниципального образования «Город Дудинка»⁴⁴, Решение Сосновоборского городского Совета депутатов Красноярского края от 23.12.2009 N 312-Р (ред. от 26.11.2014, с изм. от 24.02.2016) «Об утверждении Генерального плана г. Сосновоборска, Правил землепользования и застройки г. Сосновоборска»⁴⁵, Решение Норильского городского Совета депутатов Красноярского края от 10.11.2009 N 22-533 (ред. от 21.02.2017) «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования город Норильск»⁴⁶, Решение Канского городского Совета депутатов Красноярского края от 16.11.2012 N 43-226 «О Положении об организации и проведении публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в городе Канске»⁴⁷, Решение Новоангарского сельского Совета депутатов Мотыгинского района Красноярского края от 29.03.2013 N 133 (ред. от 20.03.2015, с изм. от 21.08.2015) «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования поселок Новоангарск Мотыгинского района Красноярского края»⁴⁸.

§ 1.3 Органы государственной власти и органы местного самоуправления как субъекты градостроительных отношений

Градостроительные отношения – это система связей, возникающая в результате градостроительной деятельности. В ГрК РФ градостроительная деятельность определяется как 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

⁴³ СПС «Консультант Плюс». Региональный выпуск.

⁴⁴ СПС «Консультант Плюс». Региональный выпуск.

⁴⁵ СПС «Консультант Плюс». Региональный выпуск.

⁴⁶ СПС «Консультант Плюс». Региональный выпуск.

⁴⁷ СПС «Консультант Плюс». Региональный выпуск.

⁴⁸ СПС «Консультант Плюс». Региональный выпуск.

зданий, сооружений (п. 1 ст. 1 ГрК РФ). Исходя из данного законодателем определения, строительство является лишь частью градостроительной деятельности. Строительство – это процесс исключительно возведения объекта капитального строительства. Также на наш взгляд, стоит выделить понятие строительной деятельности. Это чуть более полное понятие, включающее процессы подготовки к возведению зданий и сооружений и заканчивающийся вводом объекта в эксплуатацию. Но если градостроительная деятельность регулируется градостроительным правом, то строительная деятельность лежит в плоскости регулирования гражданским правом. Из соотношения понятий становится ясно, что строительство является неким симбиозом градостроительной и строительной деятельности и регулируется одновременно и градостроительным и гражданским законодательством.

Понятия «градостроительство» и «градостроительная деятельность» также предлагается разграничивать. На разграничении данных понятий настаивают Л.В. Вавакин, Е.А. Елисеев и В.А. Колясникова и др.⁴⁹ Градостроительную деятельность представляют как практическую сторону градостроительства, тем самым градостроительство предстает перед нами как более широкое понятие, включающее в себя и теоретическое наполнение.

Градостроительная деятельность имеет схожие черты с предпринимательской деятельностью, и в том и другом случае целью может являться получение прибыли но, в отличие от предпринимательской деятельности градостроительство также может осуществляться независимо от прибыли, для возведения социально полезных объектов. Таким образом, отношения в сфере градостроительства лежат не только в гражданско-правовой плоскости. Именно социальная значимость градостроительной деятельности определяет ее юридическую природу.

⁴⁹ Вавакин Л.В. О стратегии Российского градостроительства // Строительная газета. 19.04.2002. №16. С. 8–12.; Елисеев Е.А., Колясников В.А. Теоретические и методические основы регулирования градостроительной деятельности при переходе Челябинска к устойчивому развитию. Челябинск, 1997.; Каримов А.М. Основные принципы градостроительного подхода к развитию крупных городских агломераций в современных экономических условиях // Проблемы градостроительства России. М., 1999. С. 69-73.; Российская архитектурно-строительная энциклопедия / под ред. Е.В. Басина – М.: ВНИИТПИ, 1996. Т. 4.

Согласно положениям (ч. 1 ст. 5) ГрК РФ субъектами градостроительных отношений являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, физические и юридические лица. От имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в градостроительных отношениях выступают соответственно органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции. В Приложении А на рисунках А.1-А.4 представлена схематично система органов исполнительной власти, осуществляющих градостроительную деятельность.

Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области градостроительной деятельности отражены в ч. 1 ст. 6 ГрК РФ, которые включают, в том числе: подготовку и утверждение документов территориального планирования Российской Федерации, утверждение документации по планировке территории; ведение федеральной государственной информационной системы территориального планирования; установление порядка ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (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); осуществление федерального государственного строительного надзора; осуществление контроля за соблюдением органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности; согласование проектов схем территориального планирования муниципальных районов, проектов генеральных планов поселений, городских округов, проектов правил землепользования и застройки; установление порядка осуществления 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; 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. В данные перечни с учетом особенностей осуществления градостроительной деятельности на территориях субъектов Российской Федерации и территориях муниципальных образований по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) могут быть включены процедуры, предусмотренные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами и другие полномочия.

Как было ранее исследовано, современный градостроительный комплекс в Российской Федерации – это сложная система, функционирование которой обеспечивается механизмом административно-правового регулирования, устанавливающим внутренние связи и учитывающим деятельность всех звеньев. Система управления градостроительным комплексом в Российской Федерации представляет собой сложноорганизованный управленческий феномен и включает в себя органы как общей, так и специальной компетенции.

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее также - Минстрой) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства (за исключением территориального планирования), жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, теплоснабжения, в сфере обеспечения энергетической эффективности зданий, строений и сооружений, в том числе в жилищном фонде, в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан, в сфере повышения энергетической эффективности экономики субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, ценообразования и сметного нормирования в сфере градостроительной деятельности, градостроительного зонирования, функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства, функции по предоставлению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, разработке и согласованию федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ, а также функции государственного заказчика федеральных целевых программ (в установленной сфере деятельности Министерства).

Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление полномочий в области, в том числе, например полномочия по осуществлению контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности. К собственным полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области градостроительной деятельности в соответствии со статьей 7 ГрК РФ относятся: подготовка и утверждение документов территориального планирования субъектов Российской Федерации; утверждение документации по планировке территории; утверждение

региональных нормативов градостроительного проектирования; осуществление регионального государственного строительного надзора; согласование проектов схем территориального планирования муниципальных районов, проектов генеральных планов поселений, городских округов, проектов правил землепользования и застройки; 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.

Органы местного самоуправления наделены собственными полномочиями в области градостроительной деятельности, перечень которых перечислен в статье 8 ГрК РФ. «Упрощенный» перечень этих полномочий законодатель формулирует как вопрос местного значения в п.20 ч. 1 ст. 14, п. 15 ч. 1 ст. 15, п. 26 ч. 1 ст. 16 131-ФЗ. Анализу указанных полномочий посвящена вторая глава настоящей работы.

Таким образом, все органы исполнительной власти и местного самоуправления в различных формах и по различным направлениям реализуют принадлежащие им управленческие функции и полномочия в строительной сфере.

Исследование концептуальных основ построения системы органов управления градостроительным комплексом, позволяет сделать вывод о том, что градостроительство во всем своем многообразии в настоящее время не сосредоточено в руках единого субъекта исполнительной власти; во всех сферах и на всех уровнях управления соответствующие отраслевые и межотраслевые органы осуществляют организацию градостроительной деятельности. Существенное значение имеет и тот факт, что управление жилищно-коммунальным строительством преимущественно находится в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Глава 2 Компетенция органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности

§ 2.1. Вопросы местного значения органов местного самоуправления и полномочия по их решению в области градостроительной деятельности

В соответствии с Конституцией⁵⁰ Российской Федерации местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ст. 130). Федеральный законодатель четко определяет перечень вопросов местного значения, а также понятие вопросов местного значения в Федеральном законе 131-ФЗ. Под вопросами местного значения понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (абз. 11 п. 1 ст. 2 131-ФЗ). Отдельно выделяются вопросы местного значения межпоселенческого характера – это часть вопросов местного значения, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно (абз. 12 п. 1 ст. 2 131-ФЗ).

Исходя из того, что градостроительная деятельность представляет собой 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 к вопросам местного значения, имеющим отношение к градостроительной сфере, по мнению автора, следует отнести, в первую очередь, утверждение генеральных планов (схем территориального планирования), правил

⁵⁰ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах для муниципальных нужд, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществление муниципального земельного контроля, осуществление в случаях, предусмотренных ГрК РФ, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений. Указанный вопрос местного значения можно условно обозначить как «собственно» градостроительный.

Отдельные полномочия по другим вопросам местного значения также частично подпадают под регулирование градостроительным законодательством, а именно:

- организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения;
- обеспечение нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля;
- создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности;
- создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение

свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

- утверждение правил благоустройства территории, организация благоустройства территории;
- обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд муниципального образования, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка;
- организация в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»⁵¹ выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории.

Всем указанным вопросам местного значения сопутствует градостроительная деятельность. Например, полномочию по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) способствует полномочие по проведению осмотра зданий, сооружений на предмет их технического состояния и надлежащего технического обслуживания, обеспечение транспортными услугами населения и дорожная деятельность невозможна без определения границ территорий в составе документации по планировке территории.

Перечисленные полномочия осуществляют органы местного самоуправления городских поселений и городских округов.

Сельские поселения, в соответствии с ч. 3 ст. 14 131-ФЗ, из перечисленных полномочий осуществляют только: создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания и утверждение правил благоустройства территории. Остальные полномочия на территории сельских поселений, касающиеся градостроительства осуществляют муниципальные районы, в составе которых находятся сельские поселения (ч. 4 ст. 14 131-ФЗ).

⁵¹ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

Органы местного самоуправления сельских поселений в соответствии с ч. 3 ст. 14 131-ФЗ могут закрепить за сельскими поселениями и иные вопросы местного значения из числа, отнесенных к вопросам местного значения городских поселений. Закон Красноярского края от 15.10.2015 № 9-3724 (ред. от 21.04.2016) «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Красноярского края»⁵² закрепляет за сельскими поселениям края указанные выше вопросы местного значения, которым сопутствует градостроительная деятельность, а именно: организацию электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации; дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения; обеспечение нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля; сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности; создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам; участие в выполнении комплексных кадастровых работ.

Краевой законодатель не стал закреплять «собственно» градостроительные полномочия за сельскими поселениями края, оставив их решение в компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов, в состав территории которых входит сельское поселение. Связано это с тем, что разработка в целях утверждения генерального плана поселения и правил землепользования и застройки требует значительных финансовых средств.

⁵² Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Региональный выпуск.

Положениями ГрК РФ устанавливаются полномочия по решению вопроса местного значения, относящегося к публичному управлению в сфере градостроительства. Полномочия в области градостроительной деятельности органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов, определенные ГрК РФ представлены в таблице Б.1 в Приложении Б.

Вместе с тем, градостроительное законодательство до сих пор при разграничении полномочий остается в логике дореформенной (до 2014 г.) концепции вопросов местного значения поселений. Так, в ч. 1 ст. 8 ГрК РФ перечень полномочий органов местного самоуправления дан общий и для сельских и для городских поселений. Обратим внимание на тот факт, что указанный перечень, хотя и оформлен с точки зрения юридической техники как закрытый, тем не менее, не является полным. В иных статьях ГрК РФ устанавливаются и другие полномочия органов местного самоуправления в градостроительной сфере.

Как представляется, возложение федеральным законодателем всего вопроса местного значения в целом (всех публичных прав и обязанностей, предусмотренных п. 20 ч. 1 ст. 14 131-ФЗ) на муниципальные районы не является продуманным.

Во-первых, в указанном пункте перечислены не все полномочия органов местного самоуправления в области градостроительства. Это создает отсутствие формальной определенности данной нормы. При этом можно утверждать, что все без исключения полномочия, предусмотренные ГрК РФ, возложены на органы местного самоуправления муниципальных районов. С другой стороны, эта норма допускает толкование, согласно которому муниципальные районы осуществляют на территории сельских поселений только те полномочия, что прямо перечислены в п. 20 ч. 1 ст. 14 131-ФЗ.

Во-вторых, в упомянутом пункте поименованы не только градостроительные, но и земельные полномочия, которые регламентируются ЗК РФ, причем также не все.

В-третьих, отдельные полномочия в области градостроительства по своей природе относятся к тем, которые по своей природе не допускают их передачу от поселений к муниципальным районам. Иное влечет выхолащивание самого существа, установленного ГрК РФ права. Речь идет о полномочиях органов местного самоуправления поселений по согласованию размещения объектов муниципального района на территории поселения.

ГрК РФ оставляет также без внимания полномочия внутригородских районов, что объясняется отсутствием системного подхода, непродуманностью действий федерального законодателя при внесении новаций в муниципальное законодательство.

Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления этого муниципального района о перераспределении полномочий, при условии, что финансирование осуществления полномочий будет происходить на основе межбюджетных трансфертов (п. 4 ст. 15 131-ФЗ). Таким образом, если соглашения заключены, то сельские поселения могут выполнять тот же перечень полномочий, что и городские поселения.

По аналогии с полномочиями сельских поселений и их отношениями с муниципальными районами, полномочия органов местного самоуправления внутригородского района и городского округа могут перераспределяться, только не на основании соглашений, а законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением.

Такие соглашения являются нормативными административными координационными договорами⁵³. Участники договора равны, обладают властными полномочиями, а целью договора является управленческое решение проблем общественного характера, договор содержит правила поведения (нормы права), распространяющиеся как на стороны договора, так и на третьих лиц.

⁵³ Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора / А. В. Демин. – Красноярск, Краснояр. гос. ун-т., 1998. – 93 с.; Андреев Д.С. Административный договор и правовой акт государственного управления // Договор в публичном праве: сборник статей / Под ред. Е.В Гриценко, Е.Г. Бабелюк. М., 2009. С. 146-149

Правоприменительная практика показала, что природа таких соглашений не оценивается однозначно. Так, судебная коллегия по гражданским делам Тюменского областного суда, указала, что соглашение между районом и поселением относится к муниципальным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, и должно быть официально опубликовано. Президиум Тюменского областного суда, отменяя определение суда апелляционной инстанции, указал, что такое соглашение не затрагивает права и свободы человека и гражданина, не является муниципальным правовым актом и вступает в силу с момента его подписания. Позже, Судебная Коллегия по административным делам Верховного Суда РФ отменила постановление Президиума и оставило в силе апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Тюменского областного суда. Таким образом утверждая, что межмуниципальные соглашения все-таки являются муниципальными правовыми актами⁵⁴.

Потенциал таких соглашений весьма широк: могут создаваться совместные объединения муниципальных органов власти. Весьма широко распространены в данной форме координационно-консультативные советы органов муниципальных районов и поселений⁵⁵.

Некоторые исследователи⁵⁶, однако, особенно в самом начале действия 131-ФЗ, выдвигали позицию, что отношения координации органов местного самоуправления муниципального района и органов МСУ поселений нужно вернуть в существовавшие ранее рамки отношений субординации. На наш взгляд, это предложение нарушало бы принцип самостоятельности местного самоуправления.

Отметим, что институт межмуниципальных соглашений имеет ряд негативных черт. С помощью них можно совсем исключить поселенческий уровень, «отобрать» у него все полномочия и фактически перейти на

⁵⁴ Определение Судебной Коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 12 ноября 2014 г. N 89-КГПР14-4 // СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

⁵⁵ Пропищин А.И. Взаимодействие органов местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений по вопросам передачи части своих полномочий // Общество и право – 2011 - №5 (37) - С.62-66

⁵⁶ Дитятковский М.Ю. О конституционной самостоятельности местного самоуправления // Вестник ОмГУ. Серия. Право – 2012 - №2 (31) - С.49-64

одноуровневую систему местного самоуправления. Это может произойти потому, что в законе не указывается, какой объем полномочий можно передавать от одного участника соглашения другому⁵⁷.

Также не урегулированным остается вопрос об основаниях расторжения таких соглашений. В 131-ФЗ установлено, что соглашения должны содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного. На практике, в соглашениях прописываются, например, возможность одностороннего расторжения в случаях нарушения одной стороной условий соглашения⁵⁸, или вообще ссылка на случаи, указанные в законодательстве (которых, как известно, нет). Понятно, что федеральный законодатель преследует цель как можно меньше вмешиваться в перераспределение полномочий на муниципальном уровне для сохранения исторических и культурных особенностей муниципалитетов, но видимо, уровень правовой грамотности не позволяет органам МСУ правильно оформлять упомянутые соглашения.

Теория и практика административного договора в России мало отработана, имеет множество спорных моментов, так как долгое время такие договоры вообще не признавались. Возможно, во избежание правоприменительных ошибок, следует закрепить в законодательстве основания расторжения соглашений.

Исследование практики заключения и исполнения межмуниципальных соглашений показало необходимость законодательной доработки положений. В связи с этим предлагается:

1) внести изменение в ГрК РФ, предусмотрев возможность органов местного самоуправления муниципальных районов утверждать правила землепользования и застройки, выдавать разрешения на строительство, разрешения на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении

⁵⁷ Мадьярова А.В. Межмуниципальные соглашения о передаче части полномочий: некоторые проблемы теории, законодательного регулирования и практики применения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 29

⁵⁸ Официальный сайт Мытищинского района Московской области (дата обращения 30.04.2017 г.) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.mytyshi.ru/>

строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства на территориях всего муниципального района, если такие полномочия переданы органам муниципального района соглашениями. Дополнить ГрК РФ положением о полномочиях внутригородского района, при осуществлении им полномочий городского округа, касающихся градостроительной деятельности;

2) ограничить перечень передаваемых полномочий от сельских поселений муниципальным районам с целью сохранения двухуровневой системы муниципальной власти;

3) регламентировать основания расторжения межмуниципальных соглашений.

Интересна ситуация по «законодательному жонглированию» полномочием по управлению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. С 2006 года по настоящее время право распоряжения несколько раз переходило то от поселений к муниципальным районам, то от муниципальных районов к поселениям, затем к субъектам РФ. Новации, вступившие в силу с 1 января 2017 года, вновь передают данные полномочия муниципальным районам. Практика показала, что поселения оказались не в состоянии выполнять распоряжение участками, государственная собственность на которые не разграничена. Вместе с тем, заключение соглашений о передаче осуществления данных полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов в порядке ч. 4 ст. 15 131-ФЗ является невозможным (распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не является вопросом местного значения). Таким образом, пришлось несколько раз менять именно федеральное законодательство. А во время подготовки очередных поправок, чтобы выйти из тупиковой ситуации, субъекты РФ на основании ч. 1.2. ст. 17 131-ФЗ стали массово принимать законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами

государственной власти субъекта РФ, «отнимая» у муниципальных образований полномочия по распоряжению земельными участками.

Лишь отчасти ГрК РФ решает вопрос о разграничении полномочий «по горизонтали», то есть между представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Большинство полномочий по утверждению градостроительных документов принадлежит именно представительным органам местного самоуправления, лишь документация по планировке территории может утверждаться «органами местного самоуправления». Таким образом, определение органов, которые вправе выполнять последнюю функцию – представительные или исполнительные - остается на усмотрение самого местного сообщества. Распределение полномочий может быть закреплено уставом или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Законодатель также не устанавливает принадлежность полномочий по выдаче разрешений на строительство, разрешений на ввод объекта в эксплуатацию, принятия решений о развитии застроенных территорий, ведения информационных систем, осмотров зданий, определяя только, что такие полномочия также осуществляются «органами местного самоуправления». Поскольку указанные полномочия имеют исполнительно-распорядительный характер, они осуществляются исполнительными органами местного самоуправления.

Отметим, что ГрК РФ в отношении органов местного самоуправления установлены не только полномочия, но и запреты. Так, органам местного самоуправления не разрешается принимать решения о резервировании земель, об изъятии, о переводе земель из одной категории в другую, если это не разрешено отдельным законом (ч. 4 ст. 9). Также не разрешается самостоятельно выбирать (без дополнительных разрешений и согласований) основные и вспомогательные виды разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства (ч. 4 ст. 37).

§ 2.2 Перераспределение полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления

Полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области градостроительной деятельности, установленные ГрК РФ, могут быть перераспределены между ними в порядке принятия закона субъекта РФ.

Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года. Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также некоторых других полномочий, указанных в п. 1, 2, 7, 8 части 1 статьи 17 и части 10 статьи 35 131-ФЗ.

Таким образом, все полномочия органов местного самоуправления, указанные в ГрК РФ и рассмотренные в работе выше, могут быть переданы органам государственной власти субъекта РФ. Несмотря на то, что такие полномочия призваны решать вопросы местного значения. Согласно ч. 1 ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Такой же принцип закреплен и в 131-ФЗ. Самостоятельность – это основной принцип функционирования местного самоуправления, который используется в определении этого

института⁵⁹. В первую очередь, самостоятельность по решению вопросов местного значения, по их правовому регулированию.

Проявлением несамостоятельности МСУ некоторые авторы⁶⁰ называют то обстоятельство, что большинство правовых актов МСУ создается «по шаблону». Государственной властью уже урегулированы все положения, МСУ остается только издать акт. Такую несправедливость Суворов И.В. в частности указывает в отношении уставов муниципальных образований. Однако, по мнению автора, в области градостроительных документов такое регулирование выглядит наиболее удачно. Например, в федеральном законе, четко определено, какой состав должен быть у документов территориального планирования, иное означало бы различный подход в планировании территории в различных частях страны, что нарушало бы принцип единства экономического регулирования, ведь от территориального планирования напрямую зависит строительная отрасль экономики.

Кроме сказанного, нужно не упускать из виду еще одну проблему, возникающую при перераспределении полномочий. Внесение изменений или отмена муниципальных правовых актов могут быть осуществлены органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт. В случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц, внесение изменений допускается органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта. А в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных

⁵⁹ Дитятковский Михаил Юрьевич О конституционной самостоятельности местного самоуправления // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2012. №2 (31) С.49-64.

⁶⁰ Суворов И. В. Правовое регулирование независимости и самостоятельности органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности // Административное право и процесс. – 2008. – № 5 – С.25-28.

государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, - уполномоченным органом государственной власти РФ (уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ) (ч. 1 ст. 48, 131-ФЗ). Федеральным законом от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶¹ внесение изменений или отмена правовых актов органов местного самоуправления актами органов государственной власти субъектов РФ также не предусмотрено.

Таким образом, например, если полномочие по утверждению и изменению генерального плана поселения отнесено к полномочиям субъекта Российской Федерации, и генеральный план уже был принят ранее, то внесение изменений в генеральный план не может быть произведено ни органами местного самоуправления - в связи с отсутствием в настоящее время таких полномочий, ни органами исполнительной власти субъекта - в связи с отсутствием полномочий по изменению и отмене муниципальных правовых актов.

Такие проблемы уже возникли в ряде субъектов РФ, принявших законы о перераспределении полномочий в сфере градостроительства, например, в Приморском крае⁶² и Тюменской области.

Согласно части 5 статьи 1 Закона Тюменской области от 26 декабря 2014 года N 125 «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления Тюменской области и органами государственной власти Тюменской области и о внесении изменений в статью 14 Закона Тюменской области «О порядке распоряжения и управления государственными землями Тюменской области»⁶³ полномочия органов местного самоуправления Тюменского муниципального района по подготовке и утверждению правил

⁶¹ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

⁶² Верховина Н.В. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта федерации // документ предоставлен «КонсультантПлюс».

⁶³ СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф.

землепользования и застройки отнесены к полномочиям органов государственной власти Тюменской области. Данный закон вступил в силу с 1 января 2015 года и действует до 31 декабря 2019 года (часть 1 статьи 5 этого закона).

Правила землепользования и застройки Мальковского муниципального образования были утверждены решением Думы Мальковского муниципального образования от 22 января 2009 N 11⁶⁴ и не отменены.

Прокурор Тюменской области обратился в суд с административным иском о признании решения N 97 «О внесении изменений в правила землепользования и застройки Мальковского муниципального образования» от 30 декабря 2014 года⁶⁵ Думы Мальковского муниципального образования недействующим со дня его принятия, ссылаясь в обоснование заявленного требования на то, что при принятии оспариваемого решения допущены нарушения законодательства о градостроительной деятельности.

Суд пришел к выводу, что, несмотря на то, что полномочия перераспределены и в данный момент уже должны осуществляться органами власти субъекта РФ, но так как ранее действовавшие ПЗЗ не отменены, то внесение изменений должно осуществляться в порядке, предусмотренном статьями 31 и 32 ГрК РФ, то есть главой администрации Мальковского муниципального образования должно быть принято решение о подготовке проекта о внесении изменений в правила землепользования и застройки, а также состав и порядок деятельности комиссии по подготовке проекта о внесении изменений в правила землепользования и застройки. Главой администрации Мальковского муниципального образования должно обеспечиваться опубликование сообщения о принятии решения о подготовке проекта о внесении изменений в правила землепользования и застройки,

⁶⁴ СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф.

⁶⁵ СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф.

а также некоторые другие обязанности именно главы администрации муниципального образования.⁶⁶

Выявленные проблемы возникают в связи наличием указанного правового пробела. Можно представить, к чему приведет такой правовой коллапс в области земельных и градостроительных отношений в больших развивающихся городах. Стоит отметить, что не только полномочие по утверждению генерального плана или ПЗЗ может быть предметом подобных споров, а любое перераспределенное полномочие.

Конечно же, в данном случае, первым и самым простым решением проблемы может быть принятие органами исполнительной власти края новых документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территории указанных муниципальных образований. Но при таком условии, когда срок действия закона о перераспределении прекратится (он должен заключаться на определенный срок), то произойдет обратная ситуация: ни органы местного самоуправления не смогут вносить изменения в принятые вновь документы - в связи с отсутствием полномочий по изменению и отмене региональных правовых актов, ни органы исполнительной власти края - в связи с отсутствием к тому времени таковых полномочий. Снова единственным решением выхода из данной ситуации будет принятие новых документов.

Такая борьба актов негативно скажется на бюджетах, как субъектов РФ, так и муниципальных образований. Процедура принятия новых генеральных планов, равно как и правил землепользования и застройки связана с проведением закупок, конкурсов, консультаций с заинтересованными лицами, публичных слушаний – она весьма затратна и сложна.

Кроме того, неясно каков порядок исполнения судебных решений, принятых по спорам в подобных ситуациях. По причине отсутствия у органа местного самоуправления соответствующих полномочий обязанность

⁶⁶ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 27.07.2016 N 89-АПГ16-5 //СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

по устранению нарушенных прав заявителя путем принятия соответствующего решения подлежит возложению на уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ. Однако не ясно, обязанностью какого органа (органа государственной власти или органа местного самоуправления) является исполнение судебных актов о возложении обязанности на орган местного самоуправления по восстановлению нарушенного права заинтересованного лица путем принятия решения по вопросу, отнесенному в результате перераспределения полномочий к компетенции органа исполнительной власти субъекта РФ.

Как указывалось ранее, правопреемство в вопросах реализации перераспределенных полномочий законодательством прямо не предусмотрено. В связи с этим, если судебными решениями не установлено иное, после перераспределения полномочий ни органы местного самоуправления, ни органы исполнительной власти края не уполномочены исполнять решения, не исполненные до перераспределения полномочий.

Возможным вариантом выхода из этой ситуации может быть прекращение исполнительного производства в связи с утратой возможности исполнения исполнительного документа⁶⁷, либо процессуальное правопреемство в связи с перераспределением полномочий⁶⁸.

К такому выводу суд пришел исходя из положений ст. 16 Арбитражного процессуального кодекса РФ⁶⁹, в котором указывается, что исполнение либо неисполнение состоявшегося судебного акта не может быть поставлено в зависимость от передачи полномочий от одного органа исполнительной власти к другому.

На взгляд автора работы, вопрос перераспределения полномочий между органами МСУ и органами государственной власти субъектов РФ требует более

⁶⁷ Определение Высшего Арбитражного Суда РФ по делу N А56-7699/2012 // документ предоставлен «КонсультантПлюс».

⁶⁸ Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа по делу N А43-27284/2005 // документ предоставлен «КонсультантПлюс».

⁶⁹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 17.04.2017) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

тщательного регулирования в части внесения изменений в уже принятые муниципальные правовые акты. Нельзя, на наш взгляд, просто разрешить органам государственной власти субъектов РФ изменять и отменять муниципальные правовые акты, поскольку иначе будет нарушено одно из условий самостоятельности местного самоуправления, однако внесение изменений при определенных условиях, например при передаче части полномочий субъектам РФ, будет являться необходимым устранением правовой коллизии. Такое изменение должно быть внесено в федеральное законодательство, потому что именно в нем закреплена невозможность изменения муниципальных правовых актов органами государственной власти.

§ 2.3 Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области градостроительства

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями возможно федеральным законом или законом субъекта РФ. Наделяются такими полномочиями, как правило, органы муниципального района или городского округа, с предусмотренной передачей финансовых трансфертов (субвенций), на определенный срок и на неограниченное время. Отдельно законодатель перечисляет требования к содержанию законов о наделении полномочиями.

Таким образом, перечень полномочий местного самоуправления в градостроительстве может быть неограниченно расширен. Это обстоятельство на взгляд автора, как и других ученых⁷⁰, негативно сказывается на качестве исполнения полномочий по решению вопросов местного значения, отвлекает органы МСУ от их основного назначения. Причем при наделении государственными полномочиями, органы государственной власти не обязаны

⁷⁰ Еркина Т. Н. Сфера муниципальной деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 6.; Дитятковский М. Ю., Семков И. В. Проблемы участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий // Проблемы местного самоуправления в РФ : материалы VI научно-практической конференции. Омск, 26–27 ноября 2008 г. – Омск, 2008. – С. 132–147

даже консультироваться с представителями муниципальных образований. Наделить – и всё. Так же, при передаче, могут занижаться размеры субвенций, предоставляемых органам местного самоуправления, что негативно скажется на качестве исполнения таких полномочий. Плюс ко всему, при большом объёме отдельных государственных полномочий, контроль органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления, а, следовательно, и зависимость органов местного самоуправления возрастает. Сказанное подтверждается правовой позицией Конституционного суда⁷¹, что передача большого количества государственных полномочий противоречит Конституции РФ.

Кроме того, также указывается, что органы местного самоуправления муниципальных образований вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий, категория так называемых «не переданных государственных полномочий». (см. ч. 2 ст. 14.1, ч.2 ст. 15.1, ч. 2 ст. 16.1 131-ФЗ). Нужно быть очень внимательными в том, чтобы такая категория не переросла в обязательство органов местного самоуправления, ведь очень велик риск «взваливания на плечи» МСУ государственных полномочий без предоставления им материальных ресурсов.

Однако, несомненно, есть и положительные стороны от передачи ряда государственных функций на местный уровень. Это обеспечивает возможность наиболее эффективного достижения поставленных целей, позволяет экономить средства, которые должны быть затрачены на создание соответствующих территориальных структурных подразделений государственных органов и, кроме того, призвано улучшить качество обслуживания населения.

Таким образом, в Федеральном законе № 131-ФЗ предлагается закрепить определение понятия «самостоятельность местного самоуправления», его отличительные признаки. Самостоятельность местного самоуправления может

⁷¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

означать возможность населения и органов МСУ самостоятельно формировать органы местного самоуправления, осуществлять собственное правовое регулирование порядка осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, осуществлять указанные собственные полномочия без помощи иных органов публичной власти, преимущественно полномочия по решению вопросов местного значения, обладать достаточными материальными и финансовыми ресурсами, необходимыми для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Также, предлагается установить в федеральном или региональном законодательстве критерии, позволяющие достаточно точно определить максимальный объём отдельных государственных полномочий, которые могут передаваться органам местного самоуправления для осуществления. Либо необходимо закрепить правило, согласно которому органы местного самоуправления могут наделяться таким объёмом отдельных государственных полномочий, при котором размер финансовых средств, предусматриваемых в местном бюджете на осуществление отдельных государственных полномочий, должен быть не больше размера финансовых средств, предусматриваемых в местном бюджете на осуществление полномочий по решению вопросов местного значения.

Глава 3 Правила землепользования и застройки и Генеральный план как градостроительные документы

§ 3.1. Понятие, соотношение, проблемы правоприменения правил землепользования и застройки и генерального плана

Правила землепользования и застройки зародились в США. В штате Массачусетс в 1822 году был принят Строительный закон для города Бостона, который накладывал ограничения на высоту сооружаемых зданий. Споры по поводу этого закона не утихали и даже дошли до Верховного суда Массачусетса, который подтвердил конституционность данного строительного закона⁷². Типовые правила зонирования в США создавались с целью исключения соседства видов разрешенного использования земельных участков и параметров застройки, которое может приводить к снижению качества среды (например, при соседстве жилья с промышленными предприятиями, кварталов высотного строительства с малоэтажным жильем и пр.), а также минимизировать процедуры, с помощью которых застройщик имеет возможность узнать, как допускается использовать тот или иной земельный участок.

Следует отметить, что до 2004 года в России действовали Правила застройки. При добавлении к словосочетанию слово «землепользования», возможно, имелось ввиду, что нужно документально закрепить фактическое использование земельных участков, так как Генеральный план отображает некую цель градостроительства, то, что будет достигнуто позже.

В 2004 году, 29 декабря впервые была прописана норма утверждения правил землепользования и застройки (далее по тексту также – ПЗЗ). Несмотря на то, что ПЗЗ в РФ ввели более 10 лет назад, не все муниципальные

⁷² Constitutional Law, Police power, Delegation of legislative power. Boston. Municipal Corporations. Mandamus. 1907 год, дело «Велч против Свейзи» (193 Mass. 364) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://masscases.com/cases/sjc/193/193mass364.html>. – FRANCIS C. WELCH, trustee, vs. GEORGE R. SWASEY & others, 193 Mass. 364, November 13, 1906 – January 1, 1907, Suffolk County, Present: KNOWLTON, C. J., HAMMOND, LORING, SHELDON, & BRALEY, J.T. – (Дата обращения 13.03.2016)

образования России приняли этот документ вовремя, даже не все его приняли к 2010г, так, что пришлось вносить поправки в Градостроительный кодекс⁷³ и переносить срок принятия таких правил сначала на 2012 год, а затем на 1 июля 2016 года применительно к городу федерального значения Москве, к Московской области и применительно к муниципальным образованиям, в которых по состоянию на 1 января 2015 года правила землепользования и застройки не утверждены⁷⁴. Возможно, такая ситуация сложилась потому, что процедура принятия ПЗЗ весьма затратная, долгая, не все территории могут себе позволить принять данный документ.

Градостроительный кодекс дает понятие правил землепользования и застройки - документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

Понятия генерального плана в Градостроительном кодексе нет, однако, из содержания ч. 1 ст. 18 ГрК РФ генеральные планы есть разновидность схем территориального планирования. Документами территориального планирования муниципальных образований являются:

- 1) схемы территориального планирования муниципальных районов;
- 2) генеральные планы поселений;
- 3) генеральные планы городских округов.

В ст. 1 ГрК РФ установлены следующие определения:

⁷³ Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. N 351-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95481. – (Дата обращения 13.03.2016).

⁷⁴ Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 456-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172862. – (Дата обращения 13.03.2016).

территориальное планирование - планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения;

функциональные зоны - зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение;

градостроительное зонирование - зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов;

территориальные зоны - зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты;

градостроительный регламент - устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также применительно к территориям, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующей территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения.

Таким образом, подчеркиваем, генеральный план – документ территориального планирования, а правила землепользования и застройки – документ градостроительного зонирования.

Исходя из определений и толкования можно проследить различное назначение документов рассматриваемых градостроительных документов. Генплан – перспективный документ, а ПЗЗ – фактический. Так, в Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 06.04.2017 N 67-АПГ17-2⁷⁵ указывается, что частью 3 статьи 9, частями 9 и 10 статьи 31, пунктом 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ закреплен принцип первичности генерального плана как основополагающего документа территориального планирования, определяющего стратегию градостроительного развития территорий и содержащего в себе долгосрочные ориентиры их развития, перед правилами землепользования и застройки.

Однако не стоит наивно относить правила землепользования и застройки к документу, фиксирующему только реальное положение землепользования. Подтверждением заявленному тезису является правовая позиция, выраженная в Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 24.11.2016 N 75-АПГ16-7⁷⁶. В Определении указывается, что Булавина Н.В. обратилась в Верховный Суд Республики Карелия с административным иском о признании недействующими Генерального плана Сортавальского городского поселения, утвержденного решением LIV сессии второго созыва Совета Сортавальского городского поселения от 12 декабря 2012 г. N 265⁷⁷, в части включения земельного участка, занятого домом 16 по пер. Фабричному в г. Сортавале, в состав функциональной зоны «производственные территории», зоны регулируемой промышленной застройки и Правил землепользования и застройки Сортавальского городского поселения, утвержденных решением LIV сессии второго созыва Совета Сортавальского городского поселения от 24

⁷⁵ Документ предоставлен «КонсультантПлюс»

⁷⁶ Документ предоставлен «КонсультантПлюс»

⁷⁷ Документ предоставлен «КонсультантПлюс»

апреля 2013 г. N 282⁷⁸, в части включения данного участка в состав территориальной зоны «ПК-2» - зоны коммунально-складских и транспортных объектов. В обоснование заявленных требований административный истец указала на то, что, оспариваемые нормативные правовые акты приняты в нарушение статьи 34 ГрК РФ без учета фактически существующего землепользования. Оспариваемые в части нормативные правовые акты нарушают права административного истца, поскольку она не может произвести реконструкцию многоквартирного дома, использовать придомовую территорию. Занимаемый домом участок может быть выделен иным лицам, поскольку не предоставлен собственникам помещений в расположенном на нем многоквартирном доме.

Суд, признавая несостоятельным довод Булавиной Н.В. о том, что оспариваемые акты устанавливают для спорного земельного участка градостроительный регламент, несовместимый с эксплуатацией расположенного на нем жилого дома, установил, что земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, в котором проживает Булавина Н.В., прилегает к железной дороге и находится в 100-метровой санитарно-защитной зоне данного объекта, установленной пунктом 8.20 СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*⁷⁹. Согласно пункту 2 статьи 12 Федерального закона от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁸⁰ при разработке нормативов градостроительного проектирования, схем территориального планирования, генеральных планов городских и сельских поселений должны соблюдаться санитарные правила. Относя территорию населенного пункта, на которой находится указанный многоквартирный дом, к функциональной зоне «производственные территории», орган местного

⁷⁸ Документ предоставлен «КонсультантПлюс»

⁷⁹ Утвержден приказом Минрегиона России от 28 декабря 2010 г. N 820 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс»

⁸⁰ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

самоуправления обоснованно исходил из факта нахождения ее в санитарно-защитной зоне, где в силу пункта 5.1 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов»⁸¹ не допускается размещать жилую застройку, включая отдельные жилые дома.

При этом действующее градостроительное законодательство не содержит норм, обязывающих органы власти при принятии генерального плана городского поселения определять функциональные зоны в соответствии с фактическим использованием территории, и не направлен на фиксацию существующего положения. Исходя из положений статьи 34 ГрК РФ, при установлении правилами землепользования и застройки территориальных зон учитывается не только фактически существующее землепользование, но и иные факторы.

Ранние решения судов также придерживались такой точки зрения, что функциональные зоны в ПЗЗ могут не соответствовать реальному положению на территории. Так, в Определении Верховного Суда РФ от 20.06.2012г. № 76-АПГ12-7⁸² содержится положение, разъясняющее фактически то, что отнесение определенной территории к функциональной зоне в ПЗЗ, которая предполагает серьезное воздействие на окружающую среду, не является само по себе нарушением экологических прав жителей.

Таким образом, ни в доктрине, ни в законодательстве, ни в правоприменительной практике не содержится в настоящее время однозначного решения проблемы соотношения генерального плана и правил землепользования и застройки по юридической силе. Дело в том, что в одной статье ГрК РФ (ч.3 ст.31) указывается, что ПЗЗ должны учитывать положения Генплана, а в другой (ч.9 ст.31) - что ПЗЗ должны соответствовать Генплану.

В большинстве апелляционных определений Верховного суда, проанализированных при выполнении данной работы указывается, что ПЗЗ

⁸¹ Утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 г. N 74 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс»

⁸² СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

должны если не полностью повторять, то очень близко определять территориальные зоны к функциональным зонам, иначе судом устанавливается факт противоречия ПЗЗ генеральному плану (Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 31.03.2016 N 32-АПГ16-3, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 23.06.2016 N 88-АПГ16-2, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 2.06.2016 N 50-АПГ16-7, Определение Верховного Суда РФ от 11.08.2016 N 86-АПГ16-1, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 27.07.2016 N 89-АПГ16-5, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 13.10.2016 N 50-АПГ16-13, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20.10.2016 N 44-АПГ16-22, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 27.10.2016 N 66-АПГ16-13, Определение Верховного Суда РФ от 08.12.2016 N 44-АПГ16-46, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 01.12.2016 N 56-АПГ16-28, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12.12.2016 N 44-АПГ16-45, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12.01.2017 N 51-АПГ16-20, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 16.02.2017 N 71-АПГ16-11, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 06.04.2017 N 67-АПГ17-2, Определение Верховного Суда РФ от 24.06.2009 N 78-Г09-22, Определение Верховного Суда РФ от 23.10.2013 N 78-АПГ13-17, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 29.06.2016 N 49-АПГ16-24)⁸³.

Так, в Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 19.01.2017 N 56-АПГ16-31 указывается, что положения генерального плана муниципального образования первичны по отношению к правилам землепользования и застройки, что следует из системного толкования части 3 статьи 9, частей 9 и 10 статьи 31, пункта 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ. В частности, по смыслу пунктов 2, 5, 6, 7 и 8 статьи 1, пункта 2 части 1 статьи 34 и части 15 статьи 35 ГрК РФ, территориальные зоны, установленные в правилах землепользования и застройки, конкретизируют положения генерального плана в целях

⁸³ Документы предоставлены «КонсультантПлюс»

определения правового режима использования земельных участков, без изменения при этом назначения территории, отнесенной к функциональным зонам⁸⁴.

В Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 13.10.2016 N 50-АПГ16-13⁸⁵ решение было вынесено по административному исковому заявлению ООО «ВЕГА» о признании недействующими ПЗЗ города Омска в части установления в Приложении N 1 «Карта градостроительного зонирования территорий города Омска» режима территориальной зоны P1-385 в отношении земельного участка с кадастровым номером 55:36:110110:4229. В обоснование заявленных требований ООО «ВЕГА» указало, что арендует спорный земельный участок для целей строительства, который в соответствии с Генеральным планом города Омска расположен в функциональной зоне «многоэтажная и среднеэтажная жилая застройка». Согласно ПЗЗ города Омска земельный участок с кадастровым номером 55:36:110110:4229 отнесен к территориальной зоне, не соответствующей указанной функциональной зоне. По мнению административного истца, оспариваемым актом нарушаются права ООО «ВЕГА» на использование и распоряжение названным объектом недвижимости в соответствии с его видом разрешенного использования, поскольку общество уплачивает арендную плату за пользование земельным участком без возможности его эксплуатации.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции указал, что действующим законодательством не предусмотрено обязательное совпадение функциональных и территориальных зон, в связи с чем, земельный участок с кадастровым номером 55:36:110110:4229 обоснованно отнесен к территориальной зоне P1-385.

Судебная коллегия полагает, что указанные выводы суда первой инстанции являются ошибочными. При подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются, в том числе с

⁸⁴ Документ предоставлен «КонсультантПлюс»

⁸⁵ Документ предоставлен «КонсультантПлюс»

учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных документами территориального планирования муниципальных образований (пункт 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ). Данная норма корреспондирует общему правилу, установленному частью 3 статьи 9 ГрК РФ, об обязательности документов территориального планирования для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений. Несоответствие правил землепользования и застройки муниципального образования генеральному плану, в том числе в части картографического материала, которым устанавливаются территориальные зоны, является основанием для рассмотрения вопроса о приведении их в соответствие с указанным документом территориального планирования (часть 15 статьи 35 ГрК РФ).

Более того, при выявлении случаев нарушения правилами землепользования и застройки интересов граждан, при условии соответствия таких ПЗЗ генеральному плану, кроме изменения ПЗЗ, также в целях устранения данного нарушения, нужно изменять документы территориального планирования. Иначе корректировка ПЗЗ в части, признанной недействующей решением суда, входит в противоречие с Генпланом. Такая позиция излагается в Определении Верховного Суда РФ от 12.01.2017 N 56-АПГ16-30⁸⁶.

Гаражно-Строительный кооператив N 85/2 обратился в Приморский краевой суд с административным иском о признании Генерального плана Владивостокского городского округа, утвержденного решением Думы города Владивостока от 15 сентября 2008 г. N 119, и Правил землепользования и застройки на территории Владивостокского городского округа, утвержденных решением Думы города Владивостока от 7 апреля 2010 г. N 462, не действующими в части установления в границах земельного участка с

⁸⁶ Также см. Определение Верховного Суда РФ от 19.05.2016 N 64-АПГ16-2, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 19.01.2017 N 9-АПГ16-45, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 16.02.2017 N 56-АПГ16-33, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20.02.2017 N 56-АПГ16-36, Определение ВАС РФ от 11.04.2013 N ВАС-727/13 по делу N А12-3669/2012 // Документы предоставлены «Консультант Плюс»

кадастровым номером 25:28:040006:15817 двух функциональных и двух территориальных зон, с момента вступления решения суда в законную силу.

Согласно части 4 статьи 30 ГрК РФ на карте градостроительного зонирования устанавливаются границы территориальных зон. Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне. Формирование одного земельного участка из нескольких земельных участков, расположенных в различных территориальных зонах не допускается. Территориальные зоны, как правило, не устанавливаются применительно к одному земельному участку. Поскольку территориальное зонирование земельного участка заявителя не отвечает требованиям принадлежности его только к одной территориальной зоне, то Правила землепользования и застройки в этой части приняты в нарушение действующего законодательства.

Отказывая в удовлетворении требования о признании частично недействующим Генплана, суд первой инстанции указал, что отнесение земельного участка к двум функциональным зонам не препятствует его использованию в соответствии с установленным видом разрешенного использования, поскольку не меняет его правового режима.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает, что этот вывод суда ошибочен. По мнению Верховного суда РФ, функциональное назначение территорий определяется функциональными зонами, которые устанавливаются документами территориального планирования, в том числе генеральным планом городского округа (пункт 5 статьи 1, пункт 3 части 1 статьи 18, часть 3 статьи 23 ГрК РФ). Территориальные зоны конкретизируют положения документов территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом назначение территории, отнесенной к функциональным зонам, в соответствии с положениями статьи 1, статьи 34 и 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации пункта 3.1.5 Инструкции N 150.

Вместе с тем корректировка Правил землепользования и застройки в части, признанной недействующей решением суда, входит в противоречие с Генпланом в части нахождения того же земельного участка в двух функциональных зонах. С учетом изложенного, Судебная коллегия полагает, что отнесение в соответствии с Генпланом земельного участка к двум функциональным зонам, осуществлено без учета требований Градостроительного кодекса Российской Федерации и принципов законодательства о градостроительной деятельности.

Наиболее последовательное и четкое обоснование приведенной выше позиции дано в Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 31.03.2016 N 32-АПГ16-3⁸⁷. В данном деле органы местного самоуправления при принятии ПЗЗ указали, что генеральный план а также документация по планировке территории действуют в части, не противоречащей ПЗЗ.

Верховный Суд РФ указал, что территориальное планирование, как и градостроительное зонирование, преследует единую цель - обеспечения устойчивого развития территорий. Вместе с тем документы территориального планирования определяют назначение территорий для достижения названной цели, а правила землепользования и застройки разрабатываются для создания условий по ее достижению исходя из назначения территорий. Таким образом, положениями ГрК РФ закреплён принцип первичности генерального плана поселения как основополагающего документа территориального планирования, определяющего стратегию градостроительного развития территорий и содержащего в себе долгосрочные ориентиры их развития, перед правилами землепользования и застройки. Документы территориального планирования в силу прямого указания части 3 статьи 9 ГрК РФ являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений.

⁸⁷ Документ предоставлен «КонсультантПлюс»

В Градостроительном кодексе приводятся следующие цели создания ПЗЗ (ч. 1 ст. 30 ГрК РФ):

- 1) создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;
- 2) создание условий для планировки территорий муниципальных образований;
- 3) обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;
- 4) создание условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Следует согласиться с Д.С. Савиным в том, что первые две цели больше подходят для генерального плана, как для документа планирования и перспективного развития населенных пунктов⁸⁸. В ГрК РФ так и указывается: территориальное планирование как вид градостроительной деятельности направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований РФ (пункт 1 статьи 1, часть 1 статьи 9 ГрК РФ).

Третья цель принятия ПЗЗ - обеспечение прав и интересов обладателей земельных участков. Одна из составных частей ПЗЗ - градостроительный регламент, который включает в себя виды разрешенного использования

⁸⁸ Савин Д.С., «Правила землепользования и застройки – 6 вопросов на злобу дня» / Д.С. Савин // Аналитический журнал о комплексном развитии территорий «Развитие и стратегии». – 2012. – №2 (26). – С.4–12

земельных участков и объектов капитального строительства. Поэтому органу местного самоуправления и разработчику правил следует, прежде всего, определить, должны остаться в данной территориальной зоне участки и объекты капитального строительства с фактическими (существующими) видами разрешенного использования или нет. Значит, возможна ситуация, когда правообладатель земельного участка (объекта капитального строительства) не обнаруживает своего вида разрешенного использования в градостроительном регламенте. Иными словами, правила землепользования и застройки не отнесли существующий вид разрешенного использования ни к основным, ни к вспомогательным, ни к условно разрешенным.

Подобные ситуации также часто встречаются в правоприменительной практике⁸⁹. Это может быть связано с намерением муниципального образования избавиться от объекта капитального строительства на соответствующем земельном участке. Например, существуют нормы чч. 8-10 ст. 36 ГрК РФ и п. 4 ст. 85 ЗК РФ, в соответствии с которыми «несоответствующие» земельные участки или объекты капитального строительства, по общему правилу, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, однако:

- реконструкция таких объектов капитального строительства может осуществляться только путем их приведения в соответствие с градостроительным регламентом или путем уменьшения их несоответствия предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции;
- изменение видов разрешенного использования указанных земельных участков и объектов капитального строительства может осуществляться путем приведения их в соответствие с видами разрешенного использования земельных участков и объектов

⁸⁹ Определение Верховного Суда РФ от 20.06.2012 N 78-АПГ12-7, Определение Верховного Суда РФ от 11.08.2016 N 86-АПГ16-1, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 15.09.2016 N 51-АПГ16-9, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24.11.2016 N 41-АПГ16-7, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12.01.2017 N 33-АПГ16-28, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 30.03.2017 N 14-АПГ17-1 // Документы предоставлены «КонсультантПлюс»

капитального строительства, установленными градостроительным регламентом;

- строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с указанными земельными участками, может осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами;

Если же использование не соответствующих градостроительному регламенту земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), в соответствии с федеральными законами может быть наложен запрет на использование таких земельных участков и объектов.

Таким образом, законодательство позволяет фактически «замораживать» развитие объектов капитального строительства, не представляющих угрозы для человека и общества, а если такая угроза есть, то и запрещать их использование. Иначе говоря, в случае противоречия частного интереса публичному приоритет отдается последнему, следовательно, третья цель разработки ПЗЗ не достигнута.

Приведем в качестве примера позицию, выраженную в Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 12.01.2017 N 33-АПГ16-28⁹⁰.

Окунев П.Н. обратился в Ленинградский областной суд с административным иском о признании недействующими Правил землепользования и застройки Тихвинского городского поселения Тихвинского района Ленинградской области, утвержденных приказом комитета по архитектуре и градостроительству Ленинградской области от 15 апреля 2016 г. N 19, в части включения земельного участка в состав территориальной зоны «Р-1» - зоны городских парков, скверов, садов, бульваров. В обоснование заявленных требований административный истец ссылался на то, что установление указанной зоны нарушает его права на использование предоставленного ему в аренду земельного участка для ведения личного

⁹⁰ Документ предоставлен «КонсультантПлюс»

подсобного хозяйства, на возведение жилого дома и прочих капитальных построек. В нарушение статьи 34 ГрК РФ границы территориальных зон установлены без учета возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков, сложившегося землепользования применительно к спорному земельному участку, а также нанесены на карту градостроительного зонирования по улицам, которые фактически не существуют и никогда не существовали.

Как установлено судом первой инстанции, Правила землепользования и застройки приняты уполномоченным органом в пределах его компетенции и в соответствии с установленными в Генеральном плане функциональными зонами.

Признавая несостоятельным довод Окунева П.Н. о том, что оспариваемый акт устанавливает для спорного земельного участка территориальную зону, не совместимую с указанным в правоустанавливающих документах видом разрешенного использования и с эксплуатацией расположенного на нем капитального строения, суд первой инстанции правомерно исходил из положений части 8 статьи 36 ГрК РФ и части 4 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которым земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

Исходя из изложенного, Судебная коллегия полагает, что с учетом установленных обстоятельств суд первой инстанции, основываясь на правовом анализе приведенного федерального законодательства, обоснованно пришел к

выводу об отсутствии препятствий к использованию Окуневым П.Н. объекта недвижимости и, установив, что оспариваемые положения Правил землепользования и застройки не противоречат федеральному закону или другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, правомерно принял решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления.

Четвертая цель создания ПЗЗ - предоставление возможности выбора вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства. В соответствии с ч. 1 ст 37 ГрК РФ, разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства может быть следующих видов:

- 1) основные виды разрешенного использования;
- 2) условно разрешенные виды использования;
- 3) вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

Следует отметить, что механизм выбора вида разрешенного использования часто используется не с целью эффективного использования земельных участков, а с целью искусственного уменьшения кадастровой стоимости, и как следствие, уменьшения размера земельного налога на участок.

Например, в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда от 29.05.2012 №13016/11⁹¹ был рассмотрен спор, связанный с изменением вида разрешенного использования участка.

Открытое акционерное общество «Кузбассэнерго» приобрело земельный участок, а затем разделило его на 12 частей, зарегистрировало каждую из них в кадастре недвижимости⁹². Назначение земли до деления – «земли

⁹¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 29.05.2012 № 13016/11 по делу № А27-12216/2010 // СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был

⁹² Федеральный закон о государственном кадастре недвижимости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70088. – Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ (ред. от

производственной застройки». После разделения, кадастровой палатой присвоено для спорного участка назначение – «линейные объекты и объекты инженерной инфраструктуры». Земельный налог, рассчитываемый с таких земель примерно в 4 раза меньше, чем при предыдущем назначении земельного участка. Администрация г. Кемерово заявляет о незаконном изменении назначения земли.

ВАС РФ признал изменения незаконными потому, что для любого земельного участка вспомогательный вид разрешенного использования не может быть единственным, а при включении его в кадастр недвижимости в качестве второго и последующих видов использования (что допускается) кадастровая оценка земельного участка с несколькими видами разрешенного использования осуществляется исходя из того вида, по которому при расчете получаются наибольшие значения показателей⁹³. Следовательно, ОАО «Кузбассэнерго» не могло выбрать в качестве основного и единственного ни один из вспомогательных видов разрешенного использования, указанных в градостроительных регламентах Правил землепользования и застройки, включая «размещение линейных объектов и инженерной инфраструктуры».

Безусловно, такое толкование сужает возможности использования земельных участков. Однако, указанное решение предотвращает использование подобных схем уменьшения налоговой базы, которые могут нанести существенный вред региональным и местным бюджетам⁹⁴.

Одной из причин возникновения подобных проблем в правоприменительной практике является отсутствие ясности, недвусмысленности и формальной определенности понятий видов разрешенного использования земельных участков, несмотря на попытку определить требуемые термины Классификаторе видов разрешенного

30.12.2015) «О государственном кадастре недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016). – (Дата обращения 13.03.2016).

⁹³ Подпункт 2.7.1 Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов, утвержденных приказом Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 15.02.2007 N 39 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru>

⁹⁴ Цветков А.С., «Разрешенное использование земельного участка: актуальные проблемы правового регулирования» / А.С. Цветков // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». – 2012. – №2 (12). – С.119–125.

использования земельных участков⁹⁵, принятых Минэкономразвития. Например, многоэтажная жилая застройка в указанном выше классификаторе предусмотрена с 9 и выше этажей, а в ПЗЗ, например, города Красноярск⁹⁶, зоны разделены на 9-17, и 17 и выше этажей. Так, как в классификаторе не предусмотрена разница этих зон, то для зоны 17 и выше применяются те же требования, что и для зоны с 9 до 17, что лишает данное зонирование смысла.

§ 3.2 Процедура принятия и изменения генеральных планов и правил землепользования и застройки

Законодатель установил схожие правила для процедура принятия и внесения изменений и в ПЗЗ и в генеральный план. В частности, в ч. 9 ст. 20 ГрК РФ указывается, что внесение изменений в схему территориального планирования должно осуществляться в соответствии с требованиями статей 9, 20 и 21 ГрК РФ. Также, в соответствии с частью 1 статьи 33 ГрК РФ внесение изменений в правила землепользования и застройки осуществляется в порядке, предусмотренном статьями 31 и 32 данного Кодекса.

Согласно ч. 1 ст. 24 ГрК РФ генеральные планы городских округов и поселений, в том числе внесение изменений в такие планы, утверждаются представительными органами местного самоуправления, в то время как решение о подготовке и сопровождение перехода на разные стадии проектирования осуществляет глава местной администрации.

Также в ч. 6. ст. 18 ГрК РФ указывается, что представительный орган местного самоуправления сельского поселения может принять решение об отсутствии генерального плана при наличии некоторых условий.

⁹⁵ Приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 N 540 (ред. от 30.09.2015) "Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков" (Зарегистрировано в Минюсте России 08.09.2014 N 33995) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_168733. –Приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 N 540 (ред. от 30.09.2015) «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (Зарегистрировано в Минюсте России 08.09.2014 N 33995). – (Дата обращения 13.03.2016).

⁹⁶ Решение Красноярского городского Совета депутатов от 07.07.2015 N В-122 (ред. от 20.12.2016) «О Правилах землепользования и застройки городского округа город Красноярск и о признании утратившими силу отдельных Решений Красноярского городского Совета депутатов» // СПС «КонсультантПлюс» Региональный выпуск.

Таковыми условиями являются не планируемое изменение существующего использования территории этого поселения и отсутствие программы комплексного развития, а также отсутствие на территории поселения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципального района.

Отсутствие генерального плана допустимо только для территорий сельского поселения, для всех остальных муниципальных образований утверждение документа территориального планирования – обязательная процедура.

Заинтересованные лица могут представлять свои предложения по проекту документа территориального планирования. Также указывается, что подготовка проекта генерального плана осуществляется с учетом региональных и местных нормативов градостроительного проектирования.

Порядок подготовки и утверждения генерального плана поселения определен статьей 24 ГрК РФ, которая предусматривает обязательное согласование проекта генерального плана в соответствии со статьей 25 ГрК РФ и осуществление его подготовки в соответствии с требованиями статьи 9 ГрК РФ, а также с учетом региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, результатов публичных слушаний по проекту генерального плана, а также с учетом предложений заинтересованных лиц.

Проект генерального плана должен согласовываться с федеральным органом исполнительной власти в установленных в ст. 25 ГрК РФ случаях. В частности, при изменении границ населенных пунктов и при включении в состав земель населенных пунктов земель лесного фонда.

Судебная практика, складывающаяся в последняя время изобилует примерами, признания незаконным порядка принятия данных документов в связи с нарушением порядка согласования. Автором работы проанализированы Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 29.09.2016 N 66-АПГ16-12, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 01.12.2016 N 50-АПГ16-26, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12.01.2017 N

33-АПГ16-27, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 02.03.2017 N 66-АПГ16-20, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20.02.2017 N 2-АПГ16-28, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 13.03.2017 N 35-АПГ16-13 и другие.

Классическим примером может послужить дело о признании незаконным Генерального плана города Иркутска. Федеральное агентство лесного хозяйства (далее – Рослесхоз) в Иркутский областной суд с административным иском заявлением о признании недействующим Решения N 22-70/ДСП⁹⁷ с момента его принятия в части включения в земли населенных пунктов ряда лесных участков, расположенных на землях лесного фонда.

Рассматривая заявленные административным истцом требования, суд пришел к выводу о том, что оспариваемый Генеральный план был принят с нарушением установленного порядка. Подпунктом 1 пункта 1 статьи 84 ЗК РФ предусмотрено, что утверждение генерального плана поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования, является установлением или изменением границ населенных пунктов. Согласно части 1 статьи 8 Закона № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»⁹⁸ (далее – 172-ФЗ) пункту 1 статьи 8 ЗК РФ установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населенных пунктов либо исключение земельных участков из границ населенных пунктов является переводом земель населенных пунктов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов. Нарушение установленного ЗК РФ, федеральными законами порядка перевода земель из одной категории в другую является основанием для признания недействительными актов об отнесении

⁹⁷ Документ предоставлен «КонсультантПлюс».

⁹⁸ Федеральный закон от 21.12.2004 N 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую (пункт 3 статьи 8 ЗК РФ). Пунктом 2 части 1 статьи 11 Закона N 172-ФЗ допускается перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий в случае установления или изменения границы населенного пункта. Вместе с тем, если в соответствии с проектом генерального плана поселения предусматривается включение в границы населенных пунктов, входящих в состав поселения, земельных участков из земель лесного фонда, то названный проект подлежит обязательному согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном этим органом (часть 8 статьи 24, пункт 2 части 1 статьи 25 ГрК РФ). Порядок согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований установлен приказом Минрегиона России от 27.02.2012 N 69 «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований»⁹⁹ (далее - Порядок согласования). Пунктом 2.1 Порядка согласования, действовавшего в период подготовки Генерального плана, предусматривалось направление органом местного самоуправления, уполномоченным подготовить документ территориального планирования, уведомления об обеспечении доступа к проекту документа территориального планирования и материалам по его обоснованию в информационной системе в Минрегион России в случаях, указанных в части 1 статьи 21, части 1 статьи 25 ГрК РФ. В свою очередь, Минрегион России обладал организационными полномочиями по подготовке сводного заключения на проект документа территориального планирования на основании заключений федеральных органов, уполномоченных осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативное правовое

⁹⁹ (ред. от 12.05.2014) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

регулирование в соответствующих сферах деятельности. Таким уполномоченным федеральным органом в период подготовки оспариваемого акта в соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. N 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства»¹⁰⁰, являлся Рослесхоз. До 1 января 2015 г. в соответствии с пунктом 4 названного постановления к полномочиям Рослесхоза относилось согласование включения земельных участков земель лесного фонда в границы населенных пунктов.

Суд исходил из того, что лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим, поэтому отсутствие согласования проекта генерального плана поселения уполномоченным органом, которым до 1 января 2015 г. являлся Рослесхоз, представляет собой существенное нарушение порядка принятия указанного документа территориального планирования. Между тем, как усматривается из материалов дела и установлено судом, оспариваемый нормативный правовой акт в нарушение данных норм с Рослесхозом не согласовывался. При этом Судебная коллегия считает, что при отсутствии заключения Рослесхоза по проекту генерального плана поселения соблюдение органом местного самоуправления процедур согласования, в том числе утверждение документа территориального планирования при квалифицированном молчании уполномоченного органа исполнительной власти (части 7 и 8 статьи 25 ГрК РФ), само по себе не подтверждает соблюдение порядка принятия генерального плана городского поселения, поскольку иной подход означал бы, что достижение целей правоотношений по такому согласованию, направленных на охрану и защиту лесного фонда, основывающихся на принципах использования лесов с учетом их глобального экологического значения (пункт 3 статьи 1 ЛК РФ) и осуществления

¹⁰⁰ Документ предоставлен «КонсультантПлюс»

градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности (пункт 9 статьи 2 ГрК РФ), не является обязательным (Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 02.03.2017 N 66-АПГ16-20)¹⁰¹.

В последнем абзаце указывается понятие так называемое «квалифицированное молчание», которое установлено абз. 3 части 1.3 Приказа Минрегиона России от 27.02.2012 N 69 (ред. от 12.05.2014) «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований»¹⁰², согласно которому в случае неполучения органом местного самоуправления, уполномоченным на подготовку документа территориального планирования, в срок, установленный ГрК РФ, заключения проект документа территориального планирования считается согласованным. Однако органы муниципального образования должны направить уведомление, что и не было сделано.

Существуют случаи нарушения изменения границ муниципального образования в другой части. Так, в Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 27.07.2016 N 89-АПГ16-5¹⁰³ рассматривается ситуация, когда изменение границ населенного пункта (включение в состав земель населенного пункта земель сельскохозяйственного назначения) произошло без наличия утвержденного генерального плана поселения, вопреки указаниям в части 4 статьи 9 ГрК РФ. Также не допускается принятие органами местного самоуправления решений о переводе земель из одной категории в другую для целей, не связанных с размещением объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципальных районов.

¹⁰¹ Документ предоставлен «КонсультантПлюс».

¹⁰² Документ предоставлен «КонсультантПлюс».

¹⁰³ Документ предоставлен «КонсультантПлюс».

Также существуют нарушения, связанные с согласованием ПЗЗ. Рассмотрим Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 05.12.2016 N 4-АПГ16-33¹⁰⁴.

Группа граждан обратилась в суд с уточненным административным исковым заявлением о признании недействующими ПЗЗ в части отнесения на карте градостроительного зонирования земельных участков административных истцов к территориальным зонам ОД-1, ОД-3, Ж4-2; в части включения в границы территорий общего пользования и охранной зоны национального парка «Лосиный остров».

Рассматривая заявленные административными истцами требования, суд пришел к обоснованному выводу о том, что оспариваемые ПЗЗ были приняты с нарушением установленного порядка в части согласования с Министерством природных ресурсов и экологии. Процедура подготовки и принятия правил землепользования и застройки, их утверждения и внесения в них изменений регламентирована статьями 30 - 35 ГрК РФ.

Совет депутатов городского округа Мытищи и Главное Управление архитектуры и градостроительства Московской области представили свои возражения, считая, что поскольку в ГрК РФ отсутствует правило, устанавливающее обязанность согласования правил землепользования и застройки с уполномоченным органом федеральной власти в области охраны окружающей среды, то требование о данном согласовании, содержащееся в иных федеральных законах, не подлежит применению.

Суд указал, что к градостроительным отношениям применяется земельное, лесное, водное законодательство, законодательство об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, иное законодательство Российской Федерации, если данные отношения не урегулированы законодательством о градостроительной деятельности (часть 3 статьи 4 ГрК РФ).

¹⁰⁴ Документ предоставлен «КонсультантПлюс»

ЗК РФ в числе основных принципов земельного законодательства закрепляет принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды в качестве недвижимого имущества и принцип приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения таких земель ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами (подпункты 2 и 6 пункта 1 статьи 1).

Кроме указанных случаев, при принятии ПЗЗ или генеральных планов встречаются случаи нарушения процедуры принятия в части проведения публичных слушаний. Так, в Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 27.07.2016 N 89-АПГ16-5¹⁰⁵ главой администрации Мальковского муниципального образования решение о проведении публичных слушаний по проекту о внесении изменений в правила землепользования и застройки, в нарушение законодательства не принималось. Сроки, установленные частью 13 статьи 31 ГрК РФ, не соблюдены, так как продолжительность публичных слушаний составила менее двух месяцев.

Нужно иметь в виду, что не все изменения в генеральный план должны сопровождаться проведением публичных слушаний. Согласно ч. 18 ст. 24 ГрК РФ внесение в генеральный план изменений, предусматривающих изменение границ населенных пунктов в целях жилищного строительства или определения зон рекреационного назначения, осуществляется без проведения публичных слушаний. Также правила землепользования и застройки могут быть изменены без проведения публичных слушаний в случае, предусмотренном частью 3.1 статьи 33 ГрК РФ.

Основной порядок внесения изменений в правила землепользования и застройки можно изложить следующим образом:

¹⁰⁵ Документ предоставлен «КонсультантПлюс»

Согласно части 2 статьи 33 ГрК РФ основаниями для рассмотрения главой местной администрации вопроса о внесении изменений в правила землепользования и застройки являются:

1) несоответствие правил землепользования и застройки генеральному плану поселения, генеральному плану городского округа, схеме территориального планирования муниципального района, возникшее в результате внесения в такие генеральные планы или схему территориального планирования муниципального района изменений;

2) поступление предложений об изменении границ территориальных зон, изменении градостроительных регламентов.

Предложения о внесении изменений в правила землепользования и застройки в комиссию направляются:

1) федеральными органами исполнительной власти в случаях, если правила землепользования и застройки могут воспрепятствовать функционированию, размещению объектов капитального строительства федерального значения;

2) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, если правила землепользования и застройки могут воспрепятствовать функционированию, размещению объектов капитального строительства регионального значения;

3) органами местного самоуправления муниципального района в случаях, если правила землепользования и застройки могут воспрепятствовать функционированию, размещению объектов капитального строительства местного значения;

4) органами местного самоуправления в случаях, если необходимо совершенствовать порядок регулирования землепользования и застройки на соответствующих территории поселения, территории городского округа, межселенных территориях;

5) физическими или юридическими лицами в инициативном порядке либо в случаях, если в результате применения правил землепользования и застройки земельные участки и объекты капитального строительства не используются эффективно, причиняется вред их правообладателям, снижается стоимость земельных участков и объектов капитального строительства, не реализуются права и законные интересы граждан и их объединений (часть 3 статьи 33 ГрК РФ).

Решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки принимается главой местной администрации. Одновременно с принятием решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки главой местной администрации утверждаются состав и порядок деятельности комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки.

Глава местной администрации не позднее чем по истечении десяти дней с даты принятия решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки обеспечивает опубликование сообщения о принятии такого решения в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов. Сообщение о принятии такого решения также может быть распространено по радио и телевидению.

Комиссия в течение тридцати дней со дня поступления предложения о внесении изменения в правила землепользования и застройки осуществляет подготовку заключения, в котором содержатся рекомендации о внесении в соответствии с поступившим предложением изменения в правила землепользования и застройки или об отклонении такого предложения с указанием причин отклонения, и направляет это заключение главе местной администрации (часть 4 статьи 33 ГрК РФ).

Орган местного самоуправления осуществляет проверку проекта правил землепользования и застройки, представленного комиссией, на соответствие требованиям технических регламентов, генеральному плану поселения, генеральному плану городского округа, схемам территориального планирования муниципальных районов, схемам территориального

планирования субъектов Российской Федерации, схемам территориального планирования Российской Федерации.

По результатам указанной в части 9 статьи 33 ГрК РФ проверки орган местного самоуправления направляет проект правил землепользования и застройки главе муниципального образования или в случае обнаружения его несоответствия требованиям и документам, указанным в части 9 33 ГрК РФ, в комиссию на доработку.

Глава муниципального образования при получении от органа местного самоуправления проекта правил землепользования и застройки принимает решение о проведении публичных слушаний по такому проекту в срок не позднее чем через десять дней со дня получения такого проекта.

Публичные слушания по проекту правил землепользования и застройки проводятся комиссией в порядке, определяемом уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами.

После завершения публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки комиссия с учетом результатов таких публичных слушаний обеспечивает внесение изменений в проект правил землепользования и застройки и представляет указанный проект главе местной администрации. Обязательными приложениями к проекту правил землепользования и застройки являются протоколы публичных слушаний и заключение о результатах публичных слушаний.

Глава местной администрации в течение десяти дней после представления ему проекта правил землепользования и застройки и обязательных приложений должен принять решение о направлении указанного проекта в представительный орган местного самоуправления или об отклонении проекта правил землепользования и застройки и о направлении его на доработку с указанием даты его повторного представления.

Особое значение для исследования имеет правовая позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 04.04.2017 N 593-О¹⁰⁶.

Омский городской Совет оспаривал конституционность части 2 статьи 32 ГрК РФ, согласно которой представительный орган местного самоуправления по результатам рассмотрения проекта правил землепользования и застройки и обязательных приложений к нему может утвердить правила землепользования и застройки или направить проект правил землепользования и застройки главе местной администрации на доработку в соответствии с результатами публичных слушаний по указанному проекту.

По мнению заявителя, часть 2 статьи 32 ГрК РФ не соответствует статьям 3 (часть 2), 130 (часть 2) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой она - по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, - не допуская возможности отклонения представительным органом местного самоуправления проекта нормативного правового акта о внесении изменений в правила землепользования и застройки, а также внесения изменений в такой проект, нарушает право органов местного самоуправления на самостоятельное решение вопросов местного значения и тем самым не позволяет населению муниципального образования участвовать в решении вопросов местного значения через органы местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ указал, что самостоятельность местного самоуправления, которая закрепляется в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти Конституцией Российской Федерации, не является абсолютной. Это предполагает установление федеральным законодателем правового регулирования не только общих принципов организации системы органов местного самоуправления, но и вопросов их компетенции. С учетом правовой природы правил землепользования и застройки, установленной в части 2 статьи 32 ГрК РФ,

¹⁰⁶ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

распределение полномочий органов местного самоуправления в процедуре подготовки и принятия правил землепользования и застройки и обязательных приложений к нему, согласно которому представительный орган не вправе вносить изменения в представленный проект правил землепользования и застройки, а может лишь утвердить эти правила или направить проект главе местной администрации на доработку, не может рассматриваться как несоразмерное ограничение прав представительного органа местного самоуправления и, соответственно, жителей данного муниципального образования на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Позиция Конституционного суда учитывает в том числе, что только комиссия, созданная главой местной администрации, состоящая из специалистов в области градостроительства может грамотно оценить те или иные изменения и последствия изменения ПЗЗ.

Следует согласиться с данной правовой позицией Конституционного Суда РФ, исходя из того, что представительному органу муниципального образования предоставлена возможность отправлять на доработку проект внесения изменений в ПЗЗ. Тем самым, органы местного самоуправления нацелены на поиск баланса частных и публичных интересов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственное управление в сфере градостроительства насчитывает много веков истории, сменяющих различные принципы управления в указанной сфере. После череды реформ (административной, бюджетной, федеративной, местного самоуправления), можно констатировать факт создания нормативно-правовой базы, системы органов управления в градостроительной сфере, в которой реализуется разграничение полномочий не только между Федерацией и субъектами РФ, но и муниципальными органами власти. Целью градостроительства всегда являлось создание благоприятной среды для жизнедеятельности человека. Генеральные планы и правила землепользования и застройки – важнейшие документы в градостроительстве. При разработке отвечающим требованиям законности, логичности и сочетания публичных и частных интересов проектов генеральных планов и правил землепользования и застройки муниципальных образований всегда выявляются проблемы. Проведя анализ основных выводов по работе, автор предлагает **положения, выносимые на защиту:**

I. Положениями ГрК РФ устанавливаются полномочия по решению вопроса местного значения, относящегося к публичному управлению в сфере градостроительства. Вместе с тем, градостроительное законодательство до сих пор при разграничении полномочий остается в логике дореформенной (до 2014 г.) концепции вопросов местного значения поселений. Так, в ч. 1 ст. 8 ГрК РФ перечень полномочий органов местного самоуправления дан общий и для сельских и для городских поселений. Обратим внимание на тот факт, что указанный перечень, хотя и оформлен с точки зрения юридической техники как закрытый, тем не менее, не является полным. В иных статьях ГрК РФ устанавливаются и другие полномочия органов местного самоуправления в градостроительной сфере. Как представляется, возложение федеральным законодателем всего вопроса местного значения в целом (всех публичных прав

и обязанностей, предусмотренных п. 20 ч. 1 ст. 14, 131-ФЗ) на муниципальные районы не является продуманным.

Во-первых, в указанном пункте перечислены не все полномочия органов местного самоуправления в области градостроительства. Это создает отсутствие формальной определенности данной нормы. При этом можно утверждать, что все без исключения полномочия, предусмотренные ГрК РФ, возложены на органы местного самоуправления муниципальных районов. С другой стороны, эта норма допускает толкование, согласно которому муниципальные районы осуществляют на территории сельских поселений только те полномочия, что прямо перечислены в п. 20 ч. 1 ст. 14 131-ФЗ.

Во-вторых, в упомянутом пункте поименованы не только градостроительные, но и земельные полномочия, которые регламентируются ЗК РФ, причем также не все.

В-третьих, отдельные полномочия в области градостроительства по своей природе относятся к тем, которые по своей природе не допускают их передачу от поселений к муниципальным районам. Иное влечет выхолащивание самого существа, установленного ГрК РФ права. Речь идет о полномочиях органов местного самоуправления поселений по согласованию размещения объектов муниципального района на территории поселения.

ГрК РФ оставляет также без внимания полномочия внутригородских районов, что объясняется отсутствием системного подхода, непродуманностью действий федерального законодателя при внесении новаций в муниципальное законодательство.

В связи с этим предлагается:

1) внести изменение в ГрК РФ, предусмотрев возможность органов местного самоуправления муниципальных районов утверждать правила землепользования и застройки, выдавать разрешения на строительство, разрешения на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства на территориях всего муниципального района, если такие

полномочия переданы органам муниципального района соглашениями. Дополнить ГрК РФ положением о полномочиях внутригородского района, при осуществлении им полномочий городского округа, касающихся градостроительной деятельности;

2) ограничить перечень передаваемых полномочий от сельских поселений муниципальным районам с целью сохранения двухуровневой системы муниципальной власти;

3) регламентировать основания расторжения межмуниципальных соглашений.

II. Лишь отчасти ГрК РФ решает вопрос о разграничении полномочий «по горизонтали», то есть между представительными и исполнительными органами местного самоуправления. Большинство полномочий по утверждению градостроительных документов принадлежит именно представительным органам местного самоуправления, лишь документация по планировке территории может утверждаться «органами местного самоуправления». Таким образом, определение органов, которые вправе выполнять последнюю функцию – представительные или исполнительные – остается на усмотрение самого местного сообщества. Распределение полномочий может быть закреплено уставом или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Законодатель также не устанавливает принадлежность полномочий по выдаче разрешений на строительство, разрешений на ввод объекта в эксплуатацию, принятия решений о развитии застроенных территорий, ведения информационных систем, осмотров зданий, определяя только, что такие полномочия также осуществляются «органами местного самоуправления». Поскольку указанные полномочия имеют исполнительно-распорядительный характер, они осуществляются исполнительными органами местного самоуправления.

В рамках исследования проанализировано Определение Конституционного Суда РФ от 04.04.2017 N 593-О¹⁰⁷, в котором оспариваются положения части 2 статьи 32 ГрК РФ, как не соответствующие статьям 3 (часть 2), 130 (часть 2) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой она - по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, - не допуская возможности отклонения представительным органом местного самоуправления проекта нормативного правового акта о внесении изменений в правила землепользования и застройки, а также внесения изменений в такой проект, нарушает право органов местного самоуправления на самостоятельное решение вопросов местного значения и тем самым не позволяет населению муниципального образования участвовать в решении вопросов местного значения через органы местного самоуправления.

Позиция Конституционного суда учитывает в том числе, что только комиссия, созданная главой местной администрации, состоящая из специалистов в области градостроительства может грамотно оценить те или иные изменения и последствия изменения ПЗЗ.

Следует согласиться с мнением Конституционного Суда РФ, исходя из того, что представительному органу муниципального образования предоставлена возможность отправлять на доработку проект внесения изменений в ПЗЗ. Тем самым, органы местного самоуправления нацелены на поиск баланса частных и публичных интересов.

III. Полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области градостроительной деятельности, установленные ГрК РФ, могут быть перераспределены между ними в порядке принятия закона субъекта РФ. Таким образом, все полномочия органов местного самоуправления, указанные в ГрК РФ и рассмотренные в работе выше, могут быть переданы органам государственной власти субъекта РФ. Несмотря на то, что такие полномочия

¹⁰⁷ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

призваны решать вопросы местного значения. Согласно ч. 1 ст. 130, Конституции РФ местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Такой же принцип закреплен и в 131-ФЗ. Самостоятельность – это основной принцип функционирования местного самоуправления, который используется в определении этого института¹⁰⁸. В первую очередь, самостоятельность по решению вопросов местного значения, по их правовому регулированию.

Следует иметь в виду проблемы перераспределения полномочий между субъектами РФ и органами местного самоуправления. Внесение изменений или отмена муниципальных правовых актов могут быть осуществлены органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт. В случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц, внесение изменений допускается органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта. А в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, - уполномоченным органом государственной власти РФ (уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ) (ч. 1 ст. 48, 131-ФЗ). Федеральным законом от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰⁹ внесение изменений или отмена правовых актов органов

¹⁰⁸ Дитятковский Михаил Юрьевич О конституционной самостоятельности местного самоуправления // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2012. №2 (31) С.49-64.

¹⁰⁹ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

местного самоуправления актами органов государственной власти субъектов РФ также не предусмотрено. Проблемы изменения муниципальных правовых актов уже возникли в ряде субъектов РФ, принявших законы о перераспределении полномочий в сфере градостроительства, например, в Приморском крае¹¹⁰ и Тюменской области.

На взгляд автора работы, вопрос перераспределения полномочий между органами МСУ и органами государственной власти субъектов РФ требует более тщательного регулирования в части внесения изменений в уже принятые муниципальные правовые акты. Нельзя, на наш взгляд, просто разрешить органам государственной власти субъектов РФ изменять и отменять муниципальные правовые акты, поскольку иначе будет нарушено одно из условий самостоятельности местного самоуправления, однако внесение изменений при определенных условиях, например при передаче части полномочий субъектам РФ, будет являться необходимым устранением правовой коллизии. Такое изменение должно быть внесено в федеральное законодательство, потому что именно в нем закреплена невозможность изменения муниципальных правовых актов органами государственной власти.

IV. Исходя из определений и толкования правоприменителей, можно проследить различное назначение документов: Генплан – перспективный документ, а ПЗЗ – фактический. Однако не стоит наивно относить правила землепользования и застройки к документу, фиксирующему реальное положение землепользования. В решениях судов выражается позиция, согласно которой функциональные зоны в ПЗЗ могут не соответствовать реальному положению на территории.

Еще одной проблемой является соотношение генерального плана и правил землепользования и застройки. Дело в том, что в одной статье ГрК РФ (ч.3 ст.31) указывается, что ПЗЗ должны учитывать положения Генплана, а в другой (ч.9 ст.31) - что ПЗЗ должны соответствовать Генплану. В большинстве

¹¹⁰Верхотина Н.В. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта федерации // документ предоставлен «КонсультантПлюс».

апелляционных определений Верховного суда, проанализированных автором¹¹¹, указывается, что ПЗЗ должны если не полностью повторять, то очень близко определять территориальные зоны к функциональным зонам, иначе толкуется как противоречие ПЗЗ генеральному плану. Более того, при выявлении случаев нарушения правилами землепользования и застройки интересов граждан, при условии соответствия таких ПЗЗ генеральному плану, кроме изменения ПЗЗ, также в целях устранения данного нарушения, нужно изменять документы территориального планирования. Иначе корректировка ПЗЗ в части, признанной недействующей решением суда, входит в противоречие с Генпланом.

¹¹¹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 31.03.2016 N 32-АПГ16-3, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 23.06.2016 N 88-АПГ16-2, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 2.06.2016 N 50-АПГ16-7, Определение Верховного Суда РФ от 11.08.2016 N 86-АПГ16-1, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 27.07.2016 N 89-АПГ16-5, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 13.10.2016 N 50-АПГ16-13, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20.10.2016 N 44-АПГ16-22, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 27.10.2016 N 66-АПГ16-13, Определение Верховного Суда РФ от 08.12.2016 N 44-АПГ16-46, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 01.12.2016 N 56-АПГ16-28, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12.12.2016 N 44-АПГ16-45, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12.01.2017 N 51-АПГ16-20, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 16.02.2017 N 71-АПГ16-11, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 06.04.2017 N 67-АПГ17-2, Определение Верховного Суда РФ от 24.06.2009 N 78-Г09-22, Определение Верховного Суда РФ от 23.10.2013 N 78-АПГ13-17, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 29.06.2016 N 49-АПГ16-24 // Документы предоставлены «КонсультантПлюс»

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ПЗЗ – правила землепользования и застройки

Генплан – генеральный план

131-ФЗ – Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 03.04.2017)

ГрК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 07.03.2017)

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017)

МСУ – местное самоуправление

ЗУ – земельный участок, земельные участки

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 07.03.2017) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
4. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2017) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
5. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 31.10.2016) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
7. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 17.04.2017) [Электронный ресурс] // Справочная

правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа:
<http://www.consultant.ru>.

8. Федеральный закон от 29.12.2004 N 191-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

9. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 N 33-ФЗ // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».

10. Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 N 73-ФЗ (ред. от 07.03.2017) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

11. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2017) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

12. Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О саморегулируемых организациях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2016) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

13. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 03.04.2017) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

14. Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О техническом регулировании» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

15. Федеральный закон от 30.12.2009 N 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

16. Федеральный закон от 17.11.1995 N 169-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

17. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 01.05.2017) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

18. Федеральный закон от 24 июля 2007 года N 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) [Электронный ресурс] Справочная правовая система «КонсультантПлюс» – Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

19. Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. N 351-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95481.

20. Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 456-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172862.

21. Федеральный закон от 21.12.2004 N 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»

[Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

22. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

23. Постановление ГД ФС РФ от 16.12.2016 n 547-7 ГД «О парламентском запросе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву «О ситуации, связанной со строительством зданий, нежилые помещения в которых используются для постоянного проживания граждан» // СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

24. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации От 09.07.2014 N 390-СФ «О мерах по стимулированию развития жилищного строительства, темпах повышения доступности жилья и качества жилищного обеспечения населения» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://kremlin-moscow.com/vid/postanovlenie/page289>

25. Указ Президента Российской Федерации от 05.11.2014 № 712 «Об особенностях регулирования градостроительной деятельности на территориях проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи» // СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

26. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Собрание законодательства РФ. — 2003. — №30. — Ст. 3046.

27. Указ Президента РФ от 01.11.2013 N 819 (ред. от 22.05.2015) «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 N 1521 (ред. от 07.12.2016) «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.12.2016 г. № 1310 «О защите прав граждан - участников долевого строительства» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. N 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

31. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 марта 2015 года N 365 «Об утверждении Перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (В редакции, введенной в действие приказом Росстандарта от 25 декабря 2015 года N 1650) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

32. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.09.2014 N 540 (ред. от 30.09.2015) «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (Зарегистрировано в Минюсте России 08.09.2014 N 33995) [Электронный ресурс]. // СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

33. Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 27.02.2012 N 69 «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований» [Электронный ресурс]. // СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

34. Приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 15.02.2007 N 39 Об утверждении Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов [Электронный ресурс]. // СПС «Консультант Плюс». Версия: Проф. Документ опубликован не был.

35. Закон Красноярского края от 06.12.2005 N 16-4166 «О требованиях к составу и порядку деятельности комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки» // СПС «КонсультантПлюс» Региональный выпуск.

36. Закон Красноярского края от 08.12.2006 N 20-5479 «О предельной численности лиц, зарегистрированных на части территории населенного пункта, при проведении публичных слушаний по проекту генерального плана поселения, генерального плана городского округа» // СПС «КонсультантПлюс» Региональный выпуск.

37. Закон Красноярского края от 27.06.2006 N 19-4948 (ред. от 22.12.2016) «О составе и порядке подготовки документов территориального планирования муниципальных образований края, о составе и порядке подготовки планов реализации таких документов» // СПС «КонсультантПлюс» Региональный выпуск.

38. Закон Красноярского края от 19.10.2006 N 20-5213 (ред. от 07.07.2016) «Об отдельных вопросах правового регулирования подготовки документации по планировке территории в Красноярском крае» // СПС «КонсультантПлюс» Региональный выпуск.

39. Закон Красноярского края от 21.04.2016 N 10-4449 «О видах объектов местного значения, подлежащих отображению в документах территориального планирования муниципальных образований в Красноярском крае» // СПС «КонсультантПлюс» Региональный выпуск.

40. Закон Тюменской области от 26 декабря 2014 года N 125 «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления Тюменской области и органами государственной власти Тюменской области и о внесении изменений в статью 14 Закона Тюменской области «О порядке распоряжения и управления государственными землями Тюменской области» // СПС «КонсультантПлюс» Региональный выпуск.

41. Постановление Правительства Красноярского края «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Красноярского края» от 23.12.2014 № 631-п // СПС «КонсультантПлюс» Региональный выпуск.

42. Решение Красноярского городского Совета депутатов от 07.07.2015 N В-122 (ред. от 20.12.2016) «О Правилах землепользования и застройки городского округа город Красноярск и о признании утратившими силу отдельных Решений Красноярского городского Совета депутатов» // СПС «КонсультантПлюс» Региональный выпуск.

43. Решение Дудинского Городского Совета депутатов от 16.09.2015 N 06-0171 «Об утверждении Генерального плана муниципального образования «Город Дудинка» // СПС «КонсультантПлюс» Региональный выпуск.

44. Решение Сосновоборского городского Совета депутатов Красноярского края от 23.12.2009 N 312-Р (ред. от 26.11.2014, с изм. от 24.02.2016) «Об утверждении Генерального плана г. Сосновоборска, Правил землепользования и застройки г. Сосновоборска» // СПС «КонсультантПлюс» Региональный выпуск.

45. Решение Норильского городского Совета депутатов Красноярского края от 10.11.2009 N 22-533 (ред. от 21.02.2017) «Об утверждении Правил

землепользования и застройки муниципального образования город Норильск» // СПС «КонсультантПлюс» Региональный выпуск.

46. Решение Канского городского Совета депутатов Красноярского края от 16.11.2012 N 43-226 «О Положении об организации и проведении публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в городе Канске»

47. Решение Новоангарского сельского Совета депутатов Мотыгинского района Красноярского края от 29.03.2013 N 133 (ред. от 20.03.2015, с изм. от 21.08.2015) «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования поселок Новоангарск Мотыгинского района Красноярского края» // СПС «КонсультантПлюс» Региональный выпуск.

48. Решение Думы Мальковского муниципального образования от 30 декабря 2014 года N 97 «О внесении изменений в правила землепользования и застройки Мальковского муниципального образования» // СПС «КонсультантПлюс» Региональный выпуск.

49. Решение Думы Мальковского муниципального образования от 22 января 2009 N 11 «Об утверждении Правил землепользования и застройки Мальковского муниципального образования» // «Красное знамя» - 2012 г. - 7 декабря.

50. СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89* [Электронный ресурс] // НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС» - Режим доступа: <http://base.garant.ru/2305985/>.

51. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 г. N 74 г. Москва «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» // Российская газета – 2008 г. – 9 февраля.

Судебные решения и акты правоприменения

52. Constitutional Law, Police power, Delegation of legislative power. Boston. Municipal Corporations. Mandamus. 1907 год, дело «Велч против Свейзи» (193 Mass. 364) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://masscases.com/cases/sjc/193/193mass364.html>. – FRANCIS C. WELCH, trustee, vs. GEORGE R. SWASEY & others, 193 Mass. 364, November 13, 1906 – January 1, 1907, Suffolk County, Present: KNOWLTON, C. J., HAMMOND, LORING, SHELDON, & BRALEY, J.T. – (Дата обращения 13.03.2016).

53. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

54. Определение Конституционного Суда РФ от 04.04.2017 N 593-О // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».

55. Определение Судебной Коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 12 ноября 2014 г. N 89-КГПР14-4 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».

56. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 11.04.2013 N ВАС-727/13 по делу N А12-3669/2012

57. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ по делу N А56-7699/2012 // документ предоставлен «КонсультантПлюс».

58. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.05.2012 № 13016/11 по делу № А27-12216/2010 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».

59. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа по делу N А43-27284/2005 // документ предоставлен «КонсультантПлюс».

60. Определение Верховного Суда РФ от 20.06.2012г. № 76-АПГ12-7 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
61. Определение Верховного Суда РФ от 12.01.2017 N 56-АПГ16-30 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
62. Определение Верховного Суда РФ от 19.05.2016 N 64-АПГ16-2 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
63. Определение Верховного Суда РФ от 11.08.2016 N 86-АПГ16-1 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
64. Определение Верховного Суда РФ от 08.12.2016 N 44-АПГ16-46 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
65. Определение Верховного Суда РФ от 24.06.2009 N 78-Г09-22 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
66. Определение Верховного Суда РФ от 23.10.2013 N 78-АПГ13-17 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
67. Определение Верховного Суда РФ от 20.06.2012 N 78-АПГ12-7 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
68. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 27.07.2016 N 89-АПГ16-5// Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
69. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 19.01.2017 N 9-АПГ16-45 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
70. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 16.02.2017 N 56-АПГ16-33 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
71. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20.02.2017 N 56-АПГ16-36 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
72. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 02.03.2017 N 66-АПГ16-20 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
73. Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 31.03.2016 N 32-АПГ16-3 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
74. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 29.09.2016 N 66-АПГ16-12 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».

75. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 01.12.2016 N 50-АПГ16-26 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
76. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12.01.2017 N 33-АПГ16-27 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
77. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20.02.2017 N 2-АПГ16-28 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
78. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 13.03.2017 N 35-АПГ16-13 // Документы предоставлены «КонсультантПлюс».
79. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 05.12.2016 N 4-АПГ16-33 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
80. Апелляционным определении Верховного Суда РФ от 06.04.2017 N 67-АПГ17-2 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
81. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24.11.2016 N 75-АПГ16-7 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
82. Апелляционным определении Верховного Суда РФ от 19.01.2017 N 56-АПГ16-31 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
83. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 23.06.2016 N 88-АПГ16-2 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
84. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 02.06.2016 N 50-АПГ16-7 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
85. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 13.10.2016 N 50-АПГ16-13 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
86. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20.10.2016 N 44-АПГ16-22 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
87. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 27.10.2016 N 66-АПГ16-13 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
88. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 01.12.2016 N 56-АПГ16-28 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
89. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12.12.2016 N 44-АПГ16-45 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».

90. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12.01.2017 N 51-АПГ16-20 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
91. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 16.02.2017 N 71-АПГ16-11 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
92. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 29.06.2016 N 49-АПГ16-24 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
93. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 15.09.2016 N 51-АПГ16-9 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
94. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24.11.2016 N 41-АПГ16-7 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».
95. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 30.03.2017 N 14-АПГ17-1 // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».

Учебники, монографии, статистические сборники

96. Авакьян С.А. Муниципальное право России / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин, В.А. Вавицкий, Н.С. Тимофеев. - М., 2011. - С. 163.
97. Аракельян Н.В. Правовое регулирование градостроительной деятельности: дис. ...канд. юрид. наук. / Н.В. Аракельян - Краснодар, 2010. - С. 37;
98. Бутаева Е.М. Административно-правовая организация механизма управления в сфере градостроительства: дис. ...канд. юрид. наук. / Е.М. Бутаева - Хабаровск, 2010.
99. Владимиров В.В. Управление градостроительством и территориальным развитием: учебник / В.В. Владимиров - М.: Отдел информационно-издательской деятельности РААСН, 2001 г.
100. Волков В.Э. Местное самоуправление: конституционные основания правового регулирования компетенции муниципальных образований: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. / В.Э. Волков - Челябинск, 2007.

101. Вишняков В.Г. Двойное подчинение органов управления народным хозяйством: учебник / В.Г. Вишняков - М., 1984.
102. Градовский А.Д. Начало русского государственного права: учебник / А.Д. Градовский - СПб., 1883 г. - Т. 1–3.
103. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора / А. В. Демин. – Красноярск, Краснояр. гос. ун-т., 1998. – 93 с
104. Ерхов А.В. Управление градостроительным комплексом в Российской Федерации (административно-правовой аспект): дис. ...канд. юрид. наук. / А.В. Ерхов - Тольятти, 2007 г.
105. Капитальное строительство СССР (1988) (Статистический сборник) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://istmat.info/node/25784>.
106. Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 3 кн. Кн. 2. / В.О. Ключевский - М., 1993 г.
107. Кокошкин Ф. Русское государственное право: учебник / Ф. Кокошкин - Симферополь, 1918 г.
108. Коркунов Н.М. Русское государственное право.: учебник / Н.М. Коркунов - СПб., 1914 г. - Т. 1–2.
109. Кузнецова С.А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства: дис. ... канд. юрид. наук. \ С.А. Кузнецова - М., 2003.
110. Пирожкова И.Г. Строительное законодательство Российской империи: дис. ... канд. юрид. наук / И.Г. Пирожкова – Тамбов: РГБ ОД, 2006г - 203 с.
111. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права: учебник / И.Т. Тарасов – М., 1897 г.
112. Шишканов В.А. Реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства (на примере городов Иркутской области): автореферат дис. ... канд. юрид. наук. / В.А. Шишканов - Иркутск, 2008.
113. Хлебунова С.А. Конституционно-правовые основы развития местного самоуправления в системе государственного управления Российской

Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. / С.А. Хлебунова - Челябинск, 2005г.

Статьи и электронные ресурсы

114. Авакьян С.А. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. – 1993. - № 6.

115. Андреев Д.С. Административный договор и правовой акт государственного управления // Договор в публичном праве: сборник статей / Под ред. Е.В Гриценко, Е.Г. Бабелюк. М., 2009. С. 146-149

116. Братановский С.Н., Ерхов А.В. Управление градостроительным комплексом в России (административно-правовой аспект) [Электронный ресурс] // Электронный журнал modernlib – Режим доступа: <http://modernlib.ru>

117. Бутаева Е.М. Историко-правовой аспект организации государственного управления в сфере градостроительства в России // Жилищное право. 2010. № 9., с. 50-51

118. Вавакин Л.В. О стратегии Российского градостроительства // Строительная газета. 19.04.2002. №16. С. 8–12.

119. Верхотина Н.В. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта федерации // Документ предоставлен «КонсультантПлюс».

120. Ганеев Р. Р. Правовое регулирование строительной деятельности // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. №2 (18) С.172-175

121. Гурнак Е.В. Понятие градостроительной деятельности как категории муниципально-правового регулирования // Проблемы права. Международный правовой журнал. 2012. №4. - 0,5 п.л.

122. Дедух Д.А. Основные направления трансформации системы государственного управления строительным комплексом в России [Электронный ресурс] // Наука и образование; хозяйство и экономика;

предпринимательство; право и управление - 2015 – сентябрь – Режим доступа:
<http://www.journal-nio.com>

123. Дитятковский М.Ю. О конституционной самостоятельности местного самоуправления // Вестник ОмГУ. Серия. Право – 2012 - №2 (31) - С.49-64

124. Дитятковский М.Ю., Семков И. В. Проблемы участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий // Проблемы местного самоуправления в РФ : материалы VI научно-практической конференции. Омск, 26–27 ноября 2008 г. – Омск, 2008. – С. 132–147

125. Елисеев Е.А., Колясников В.А. Теоретические и методические основы регулирования градостроительной деятельности при переходе Челябинска к устойчивому развитию. // Государственная власть и местное самоуправление - Челябинск, 1997.

126. Еркина Т. Н. Сфера муниципальной деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 6.;

127. Иванов А. Управление строительной отраслью и государственное регулирование строительной деятельности: единство и дифференциация [Электронный ресурс] // Инвестиции в России – 2010 - №5 – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22906635>

128. Каримов А.М. Основные принципы градостроительного подхода к развитию крупных городских агломераций в современных экономических условиях // Проблемы градостроительства России. М., 1999. С. 69-73.; Российская архитектурно-строительная энциклопедия / под ред. Е.В. Басина – М.: ВНИИТПИ, 1996. Т. 4

129. Каштанов С. М. Еще раз о Городовом приказе XVI века [Электронный ресурс] // Вопросы истории - № 11 - Режим доступа: <http://www.russiancity.ru/hbooks/h055.htm>

130. Мадьярова А.В. Межмуниципальные соглашения о передаче части полномочий: некоторые проблемы теории, законодательного регулирования и

практики применения // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 1. С. 29

131. Пропицин А.И. Взаимодействие органов местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений по вопросам передачи части своих полномочий // Общество и право – 2011 - №5 (37) - С.62-66

132. Савин Д.С., «Правила землепользования и застройки – 6 вопросов на злобу дня» / Д.С. Савин // Аналитический журнал о комплексном развитии территорий «Развитие и стратегии». – 2012. – №2 (26). – С.4–12

133. Суворов И.В. Правовое регулирование независимости и самостоятельности органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности // Административное право и процесс. – 2008. – № 5 – С.25-28.

134. Цветков А.С., «Разрешенное использование земельного участка: актуальные проблемы правового регулирования» / А.С. Цветков // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». – 2012. – №2 (12). – С.119–125.

135. Шишканов В.А. Проблемы законодательства Российской Федерации о градостроительном зонировании // Бизнес в законе. – 2007. – № 4. – С. 54-56. – 0,2 п.л.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Схема системы органов исполнительной власти, осуществляющих градостроительную деятельность

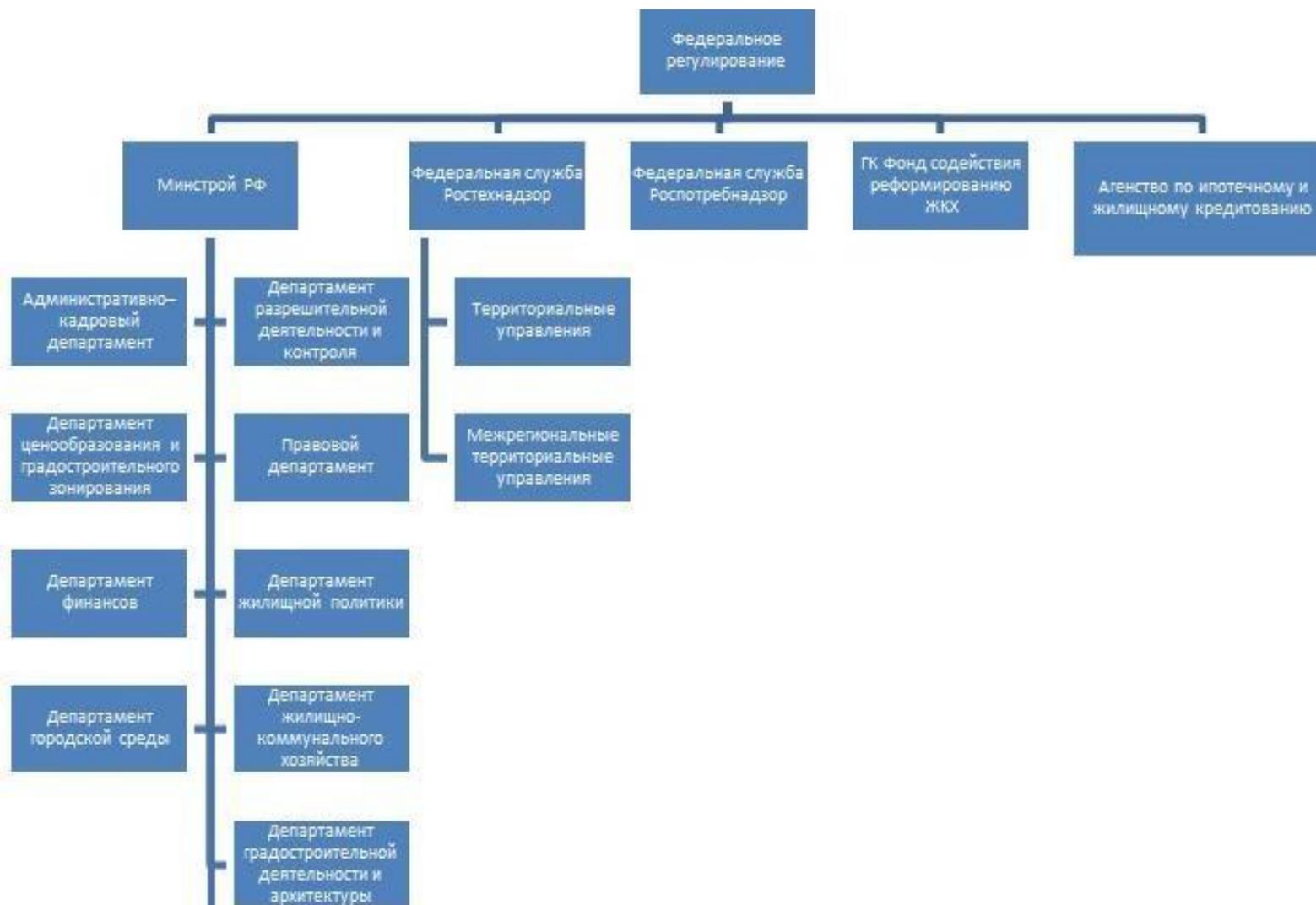


Рисунок А.1 – Схема федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих градостроительную деятельность

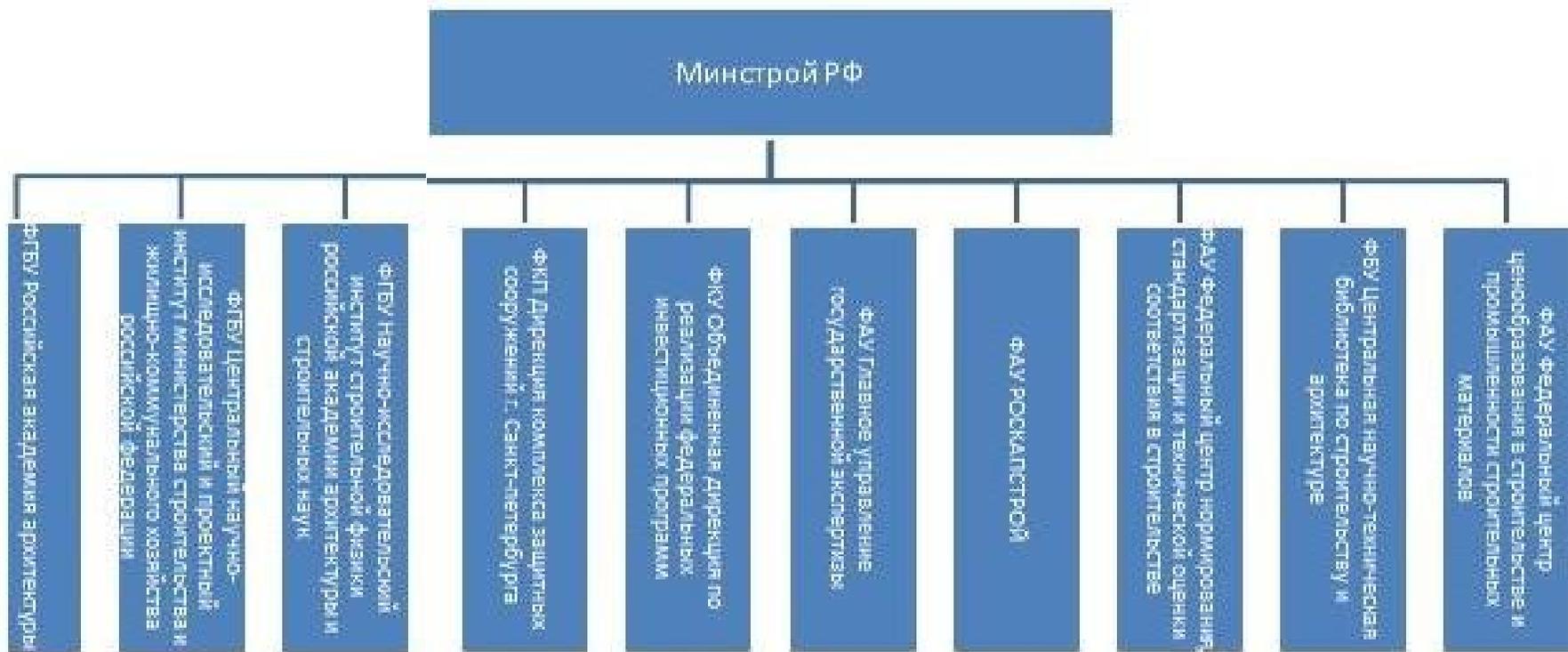


Рисунок А.2 - Схема организаций, подотчетных Минстрою РФ, осуществляющих градостроительную деятельность

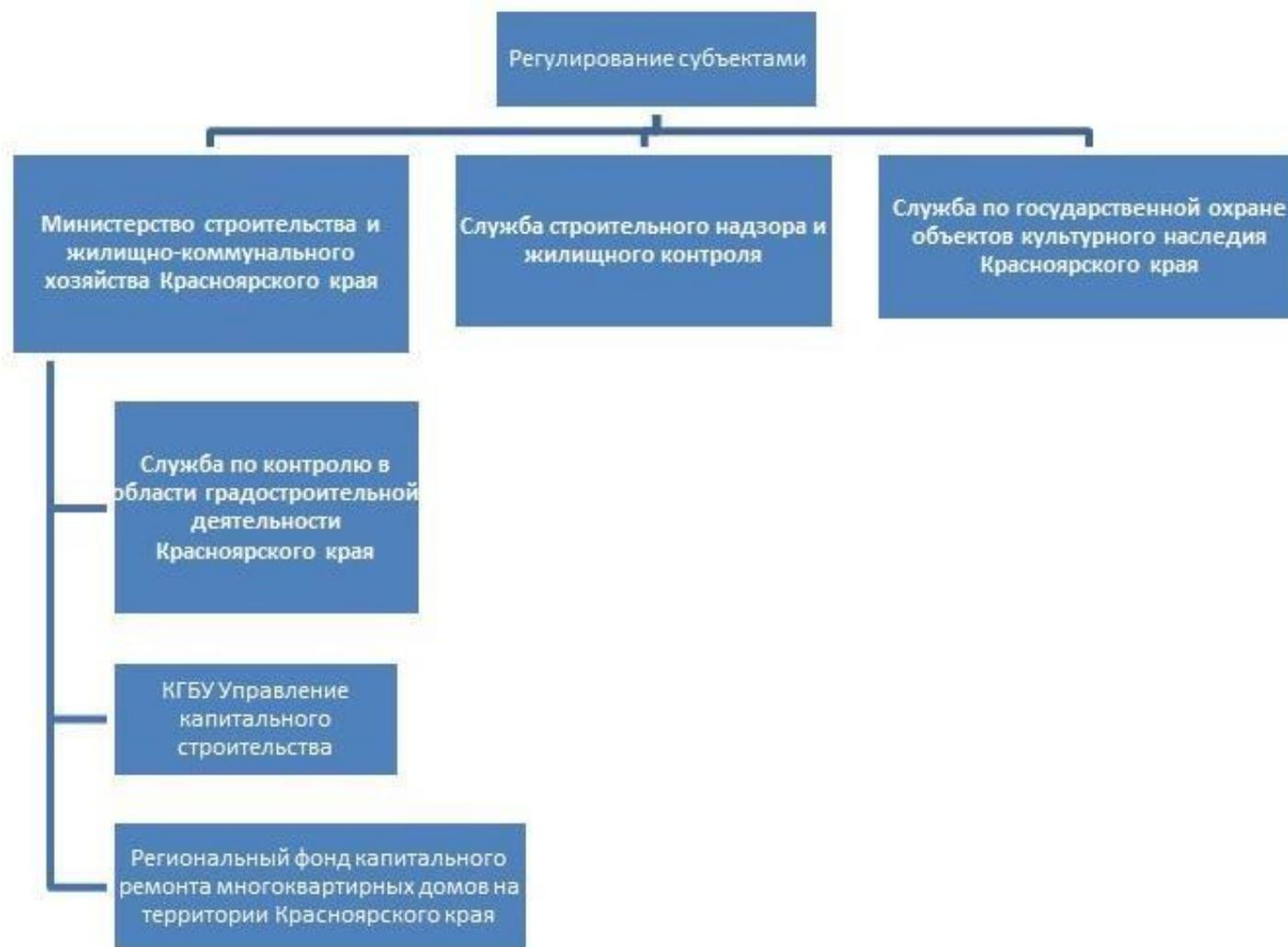


Рисунок А.3 – Схема органов исполнительной власти Красноярского края, осуществляющих градостроительную деятельность



Рисунок А.4 – Схема органов исполнительной власти города Красноярск, осуществляющих градостроительную деятельность

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

**Полномочия органов местного самоуправления поселений,
муниципальных районов и городских округов, в области
градостроительной деятельности, определенные Градостроительным
кодексом Российской Федерации**

Таблица Б.1 - Полномочия органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов, в области градостроительной деятельности, определенные Градостроительным кодексом Российской Федерации

Полномочия поселений	Полномочия муниципальных районов	Полномочия городских округов
1	2	3
1) подготовка и утверждение документов территориального планирования поселений;	1) подготовка и утверждение документов территориального планирования муниципальных районов;	1) подготовка и утверждение документов территориального планирования городских округов;
2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений;	2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципальных районов;	2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городских округов;
3) утверждение правил землепользования и застройки поселений;	3) утверждение правил землепользования и застройки соответствующих межселенных территорий;	3) утверждение правил землепользования и застройки городских округов;
4) утверждение документации по планировке территории в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом;	4) утверждение документации по планировке территории в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом;	4) утверждение документации по планировке территории в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом;
5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях поселений;	5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на соответствующих межселенных территориях;	5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях городских округов;
6) принятие решений о развитии застроенных территорий;	6) ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях муниципальных районов.	6) ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях городских округов;

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3
<p>7) проведение осмотра зданий, сооружений на предмет их технического состояния и надлежащего технического обслуживания в соответствии с требованиями технических регламентов, предъявляемыми к конструктивным и другим характеристикам надежности и безопасности указанных объектов, требованиями проектной документации, выдача рекомендаций о мерах по устранению выявленных нарушений в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом;</p>		<p>7) принятие решений о развитии застроенных территорий;</p>
<p>8) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений.</p>		<p>8) проведение осмотра зданий, сооружений на предмет их технического состояния и надлежащего технического обслуживания в соответствии с требованиями технических регламентов, предъявляемыми к конструктивным и другим характеристикам надежности и безопасности указанных объектов, требованиями проектной документации, выдача рекомендаций о мерах по устранению выявленных нарушений в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом;</p>
		<p>9) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры городских округов.</p>