

*На правах рукописи*

**ТЕГЕНЦЕВ Семен Александрович**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ  
МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.02 —  
конституционное право; муниципальное право**

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Тюмень — 2011**

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

- Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**МАТЕЙКОВИЧ Максим Станиславович**
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**ШУТРИНА Екатерина Сергеевна**  
кандидат юридических наук  
**ЦЫБУЛЯК Сергей Иванович**
- Ведущая организация:** ГОУ ВПО «Челябинский государственный университет»

Защита состоится «25» марта 2011 года в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Тюменском государственном университете по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, ауд. 303.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 18.

Автореферат разослан «\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2011 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



**В.Д. Плесовских**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Принятие и последующая реализация Конституции Российской Федерации 1993 года обусловили проведение ряда реформ: судебной, административной, бюджетной, муниципальной и других. В настоящее время большинство преобразований, в том числе в сфере местного самоуправления далеки от завершения. Напротив, Президент России Д.А. Медведев в послании Федеральному Собранию 6 ноября 2008 г. отметил фундаментальное значение муниципальных институтов и необходимость продолжения работы по созданию эффективной муниципальной власти. Установка главы государства на повышение ответственности органов местного самоуправления, прозвучавшая в Послании, свидетельствует о том, что государственная политика в отношении местного самоуправления должна выходить на качественно новый уровень.

В настоящем диссертационном исследовании автор делает попытку исследовать важную сферу деятельности органов местного самоуправления — градостроительную и подчеркивает исключительную роль органов местного самоуправления в осуществлении градостроительной деятельности.

Историю развития человеческой цивилизации невозможно представить без роста человеческих поселений. Градостроительная деятельность по развитию территорий, осуществляемая в виде территориального планирования, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, затрагивает также общественные отношения, которые относятся к природоохранной сфере, земельным отношениям, защите жизни и здоровья людей, реализации основных конституционных прав человека и гражданина и т.д. Однако на сегодня по данным Министерства регионального развития Российской Федерации уровень обеспеченности отечественных муниципальных образований градостроительной документацией составляет не более 30 %, вся ранее разработанная документация устарела и перестала соответствовать требованиям действующего законодательства.

Многие объекты градостроительной деятельности, земельные ресурсы, памятники истории и культуры, автомобильные дороги находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъ-

ектов Российской Федерации, а также в ведении органов местного самоуправления. Поэтому эффективное администрирование градостроительных вопросов зависит от решения вопросов разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти. В данный момент проблемы совершенствования муниципально-правового регулирования сферы градостроительной деятельности не нашли должного отклика в науке, отчего научная разработанность рассматриваемых вопросов представляется неполной. Среди диссертационных исследований наиболее близка предложенной теме кандидатская работа С.В. Бурмистровой «Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности» (Челябинск, 2009). В остальных публикациях градостроительные полномочия органов местного самоуправления рассматриваются, как правило, кратко, через отграничения их от полномочий в других сферах — образовании, охране и общественного порядка и т.д.

Изложенное предопределило выбор и разработку автором темы диссертационного исследования.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности.

**Предметом диссертационного исследования** являются нормы права, регламентирующие полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности, доктринальные источники, а также материалы практики, возникающей в процессе применения юридических норм.

**Цели и задачи диссертационного исследования.** Цель диссертационного исследования — получение новых научных знаний в области правовых основ местного самоуправления, разграничения градостроительных полномочий между различными уровнями публичной власти и разработка на их основе рекомендаций по совершенствованию законодательства и муниципально-правового регулирования. Основные задачи, поставленные для достижения цели:

1) исследование конституционных основ реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности;

2) определение рамок компетенции местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности;

3) классификация полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности;

4) научное разграничение градостроительных полномочий между различными уровнями публичной власти;

5) систематизация форм непосредственного участия населения в решении градостроительных вопросов;

6) выявление особенностей нормотворческой деятельности по подготовке муниципальных правовых актов в сфере градостроительной деятельности;

7) формирование комплекса предложений по совершенствованию федерального и регионального законодательства, муниципальных правовых актов в сфере градостроительной деятельности.

**Методологической основой диссертационного исследования** явился комплекс общенаучных и специальных методов познания. Основным в работе является дедуктивный метод в исследовании полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности, также широко применялись анализ, синтез, абстрагирование, моделирование, сравнение, классификация, методы системного и структурного анализа, логический и исторический подходы. Из числа специальных методов юридической науки при подготовке работы были использованы формально-юридический метод, метод сравнительного правоведения и правового моделирования, различные приемы толкования норм права.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили работы в области общей теории права, авторами которых являются С.С. Алексеев, В.М. Корельский, В.В. Лазарев, А.В. Малько, М.Н. Марченко, В.Д. Перевалов, Ю.А. Тихомиров, В.Н. Хропанюк, А.Ф. Черданцев и др. Существенный вклад в разработку правовых основ публичного управления внесли представители отраслевых юридических наук: С.В. Андреев, Н.А. Андрианов, А.А. Анисимов, А.В. Афонина, Л.Е. Бандорин, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, Е.М. Бутаева, С.А. Боголюбов, О.П. Вергинский, И.А. Игнатьева, Л.Е. Зуйкова, О.М. Козырь, О.И. Крассов, Н.Л. Лисин, В.Н. Лисица, А.В. Мадьяров, В.Д. Плесовских, В.Е. Севрюгин, Э.Н. Сокол-Номоконов, Ю.Н. Стариллов, С.А. Помещикова, Ю.А. Тихомиров и др.

При исследовании градостроительных вопросов использованы труды Н.Э. Бартонь, С.Н. Булгакова, М.Я. Вильнера, Г.С. Касаева, А.М. Каримова, А.П. Кудрявцева, А.В. Кузьмина, Г.А. Малояна,

В.Л. Муляра, Н.А. Пузиной, М.И. Смоляра, Л.Г. Тарасовой, И.Е. Чернова, П.А. Шеворукова, Г.С. Юсина и др.

Конституционно-правовую и муниципально-правовую основы диссертации сформировали отраслевые исследования таких ученых, как А.С. Авакьян, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, Н.В. Витрук, И.В. Выдрин, Н.М. Добрынин, С.В. Кабышев, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, А.И. Котов, В.Н. Кудрявцев, О.Е. Кутафин, В.А. Лебедев, К.Л. Малинкин, М.С. Матейкович, В.В. Невинский, Ж.И. Овсепян, Н.В. Постовой, А.А. Сергеев, Н.С. Тимофеев, Р.М. Усманов, А.А. Уваров, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, Г.Н. Чеботарев, К.Ф. Шеремет, Е.С. Шургина и др.

**Нормативную базу диссертационного исследования** составили правовые нормы, регулирующие местное самоуправление и градостроительную деятельность в Российской Федерации.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составили материалы судебной практики, статистическая информация.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что оно является одним из первых юридических исследований, в котором рассматриваются вопросы совершенствования муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности. В работе раскрыта динамика развития полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности, исследованы конституционные основы данных полномочий, сформулированы основные подходы разграничения компетенции между различными уровнями публичной власти в сфере градостроительной деятельности, выявлены особенности нормотворческой деятельности органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности.

В процессе решения перечисленных задач в диссертационном исследовании получены имеющие научную новизну результаты. На основе анализа норм, содержащихся в российском законодательстве, определены авторские подходы к пониманию приоритетной роли муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности по отношению к иным уровням правового регулирования, раскрыты конституционные основы муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности, исследованы вопросы правовой природы полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности и предложены пути их совершенствования.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что результаты исследования основ муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности вносят определенный вклад в науку конституционного и муниципального права России и могут быть использованы в дальнейших исследованиях.

**Практическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что выводы и рекомендации, полученные в ходе исследования, могут быть использованы при подготовке проектов нормативных правовых актов на федеральном и региональном уровнях, муниципальных правовых, в практической деятельности органов местного самоуправления, в преподавании при чтении курса муниципального права Российской Федерации, спецкурсов в рамках этой юридической дисциплины, а также при составлении методических и иных материалов.

**Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту.**

1. Муниципально-правовое регулирование сферы градостроительной деятельности имеет приоритет по отношению к иным уровням правового регулирования. Именно органы местного самоуправления наделены исключительными полномочиями по утверждению таких стратегических градостроительных актов, как генеральный план муниципального образования, правила землепользования и застройки, документация по планировке территории.

2. Необходимой материальной предпосылкой градостроительной деятельности являются земельные ресурсы. Полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности неразрывно связаны с деятельностью по формированию, выбору и предоставлению земельных участков, в том числе для строительства объектов капитального строительства. Таким образом, муниципально-правовое регулирование градостроительной деятельности оказывает непосредственное влияние на развитие земельных отношений в муниципальном образовании.

3. Генеральный план и правила землепользования и застройки — это комплексные нормативные правовые акты, являющиеся правовой основой для осуществления градостроительной деятельности на территории муниципального образования на определенный исторический период. Это результат качественной работы по науч-

ному предвидению процессов развития территории, основанный на принципе деления территории на функциональные зоны, с учетом которых формируются территориальные зоны, отображающие инвестиционный, социальный, инновационный потенциал муниципального образования.

4. В настоящее время вся подготовка градостроительной документации (документации по планировке территории, проектной документации строительства объектов капитального строительства и др.) осуществляется на основании строительных норм и правил, ГОСТов, санитарно-эпидемиологических требований, которые были утверждены в советское время. Они не отвечают современным потребностям общества, уровню автомобилизации, численности населения и др. факторам. Не будучи опубликованными ведомственные акты не должны применяться и не могут являться основой для стратегического проектирования развития территории муниципального образования.

5. Отсутствие генеральных планов и правил землепользования и застройки в 70 % отечественных муниципальных образований создает проблемы самовольного строительства, самовольного занятия земельных участков, транспортные заторы на автомобильных дорогах в больших городах, сокращения количества зеленых насаждений, парковок и др. Генеральные планы, принятые в 60-70 годы прошлого века и до сих пор применяются во многих поселениях страны, препятствуют развитию муниципальных образований, ухудшают качество жизни населения.

6. Муниципально-правовое регулирование сферы градостроительной деятельности распространяется на автомобильные дороги, которые в условиях увеличивающегося уровня автомобилизации являются важнейшим элементом инфраструктуры муниципального образования. При этом ответственность органов местного самоуправления за удовлетворительное состояние дорожного хозяйства неадекватна финансовым возможностям муниципальных образований.

7. В условиях отсутствия федерального регулирования правил размещения временных объектов (торговли, услуг, транспортного хозяйства) именно органы местного самоуправления нормируют соответствующие процедуры. В результате количество нестационарных объектов во многих муниципальных образованиях превышает потребности населения. Заинтересованность органов местного самоуп-

правления в создании временных объектов обусловлена, в том числе, возможностью ухода от исполнения требований градостроительного законодательства. Процесс строительства временных объектов менее затратен, более оперативен, эксплуатация проста. Указанные характеристики позволили сделать временный объект универсальным средством развития предпринимательства, что, однако, ухудшает транспортную, экологическую обстановку. Назрел вопрос о выработке федеральных стандартов размещения нестационарных торговых объектов, которые в полной мере обеспечили бы баланс частных и публичных интересов.

8. Полномочия органов местного самоуправления по регулированию градостроительной деятельности представляются несбалансированными. В отличие от органов государственной власти они не обладают правом осуществления надзора за качеством инженерных изысканий, проектной документации, строительных работ. Одновременно бюрократически перегружены процедуры получения разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию, что препятствует развитию, прежде всего, малого и среднего предпринимательства, тормозит комплексное развитие муниципальных образований.

9. Институт публичных слушаний — механизм, созданный в целях установления прозрачности определения судьбы таких экономически выгодных ресурсов, как земельные участки и объекты капитального строительства (включая временные объекты). Институт публичных слушаний в настоящее время является единственным, с помощью которого учитывается общественное мнение при принятии решений по вопросам градостроительной деятельности. В качестве дополнения предлагается ввести механизм адресного информирования правообладателей земельных участков (в том числе смежных), объектов капитального строительства (в том числе временных объектов), иных заинтересованных лиц о предстоящих изменениях режима использования данных ресурсов.

10. Разрешение на строительство и ввод объекта в эксплуатацию носят единовременный характер, но вместе с тем затрагивают права и свободы не только застройщиков, но и интересы других лиц (правообладателей смежных земельных участков, лиц, осуществляющих деятельность на рынке недвижимости, а также по продаже соответствующих товаров и услуг и др.). Однако сегодня ни разрешение на

строительство, ни разрешение на ввод объекта в эксплуатацию не являются муниципальными правовыми актами. Поэтому система муниципальных правовых актов должна быть дополнена новым видом — градостроительной документацией, включающей акты территориального планирования, разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

**Апробация результатов диссертационного исследования.**

Основные выводы и положения диссертационного исследования изложены и опубликованы в статьях, связанных с тематикой исследования, обсуждены в ходе выступлений на научно-практических конференциях, использованы в учебном процессе Института государства и права Тюменского государственного университета.

**Структура диссертационного исследования.** Структура диссертационного исследования обусловлена целями и задачами исследования и включает в себя введение, три главы, объединяющие девять параграфов, заключение и список использованных источников. Диссертационное исследование изложено на 224 страницах, из которых основной текст составляет 185 страниц.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются его объект, предмет, цели и задачи исследования, приводятся методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы работы, показываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту.

В **главе первой** «Основы муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности» определяется институциональная составляющая муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности.

В **первом параграфе** первой главы «Генезис муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности» исследуется генезис муниципально-правового (местного) регулирования градостроительной деятельности с момента образования Русского государства.

Автором делается вывод, что местное самоуправление является фундаментом развития градостроительных отношений. Толчок в развитии местного самоуправления резонировал развитие градостроительной деятельности на конкретных территориях, обусловил становление законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности с наделением соответствующими полномочиями органов местного самоуправления.

Во **втором параграфе** первой главы «Конституционные основы муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности» исследуются конституционные основы муниципального регулирования градостроительной деятельности.

Автор отмечает, что градостроительная деятельность не отражена в Конституции Российской Федерации, что порождает споры об уровне ее регулирования. В диссертации утверждается, что градостроительная деятельность, как и тесно связанное с ней градостроительное законодательство, относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Данное суждение подтверждается практикой Конституционного Суда Российской Федерации (Определение от 1 декабря 2005 г. № 468-О).

Связь человека с территорией, с особенностями ее развития всегда ставит во главу угла вопрос о должном соблюдении конституци-

онных прав и свобод человека и гражданина — будь то создание благоприятных условий жизнедеятельности или обеспечение прав на предпринимательскую деятельность. Строительство новых объектов является важным способом реализации права на предпринимательскую деятельность. Данная деятельность возможна при выполнении определенных субъективных и объективных условий — наличие земли, разрешения на строительство, состояния в саморегулируемой организации. Статья 42 Конституции Российской Федерации определяет, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. При этом объектом права граждан на благоприятную среду обитания является та среда, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека. Благоприятная среда жизнедеятельности человека включает в себя множество показателей, относящихся к самым различным сторонам градостроительства: размещению предприятий, объектов социального и культурно-бытового обслуживания, рекреационных и оздоровительных объектов, землепользованию, охране памятников истории и архитектуры и т.п. Понятие среды жизнедеятельности неразрывно связано с территорией поселений как интегрированной (природной и неприродной) сферой. Соблюдение требований охраны окружающей природной среды, экологической безопасности и санитарных правил рассматривается в градостроительном законодательстве как необходимая, но не единственная группа мер по обеспечению права на благоприятную среду жизнедеятельности. В итоге делается вывод, что проявление конституционных начал — необходимая характеристика существования муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности, затрагивающей основополагающие права личности.

**Третий параграф** первой главы «Взаимосвязь муниципально-правового регулирования и законодательства о местном самоуправлении» посвящен изучению понятия «градостроительная деятельность органов местного самоуправления», участию населения муниципального образования в решении градостроительных вопросов.

Градостроительная деятельность осуществляется на основе теоретических и практических знаний об организации и формировании жизненной среды человека и общества. Она включает создание

новых объектов, благоустройство, сооружения временных объектов, малых архитектурных форм, ландшафтную архитектуру (устройство парков, скверов, газонов и других зеленых зон поселений и межселенных территорий).

Градостроительная деятельность органов местного самоуправления включает также реализацию законодательно установленных полномочий по территориальному планированию развития территорий муниципальных образований.

Становление местного самоуправления оказало существенное влияние на градостроительную деятельность. Прежде всего, это касается форм непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, которые наиболее ярко реализуются в градостроительной сфере. Между тем, законодательство о местном самоуправлении и законодательство о градостроительной деятельности имеют отдельные противоречия.

**Вторая глава** «Полномочия органов местного самоуправления по муниципально-правовому регулированию градостроительной деятельности» посвящена изучению формализованных полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности.

**В первом параграфе** второй главы «Муниципально-правовое регулирование как полномочие органов местного самоуправления» исследуется природа полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности.

В законодательстве и правоприменении встречаются различные определения понятий «полномочия органов местного самоуправления», «расходные обязательства», «компетенция органов местного самоуправления», «вопросы местного значения», что осложняет регулирование градостроительной деятельности.

Проблема определения компетенции всех уровней власти в государстве имеет как содержательную сторону, заключающуюся в правильной оценке возможностей соответствующих властных структур эффективно решать те или иные вопросы, отнесенные к их ведению, так и формально-юридическую, означающую адекватное отражение в нормативных правовых актах предметов ведения и полномочий субъектов. Так принятие устава муниципального образования, иных муниципальных правовых актов отнесено законодательством к полномочиям органов местного самоуправления, а утверждение правил

землепользования и застройки — к вопросам местного значения, хотя данные правила являются классическим нормативным правовым актом. Поэтому регулирование вопросов компетенции в законодательстве о местном самоуправлении необходимо совершенствовать. В частности, следует добиваться корреляции вопросов местного значения с соответствующими полномочиями органов местного самоуправления.

По мнению автора, наиболее удачным образом компетенция органов местного самоуправления определялась в Законе Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации». В настоящее время сложились все условия для систематизации норм законодательства о компетенции местного самоуправления, что позволит устранить правовые пробелы и противоречия, имеющиеся в этой области.

**Второй параграф** второй главы «Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, городами федерального значения и органами местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности» посвящен вопросу разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, городами федерального значения и органами местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности.

Полномочия органов государственной власти в сфере градостроительной деятельности заключаются, главным образом, в осуществлении государственного контроля и надзора за результатами инженерных изысканий и проектной документации, а также в осуществлении проверок соответствия выполненных при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства работ требованиям технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации. Для реализации данных полномочий на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации создана система, отвечающая за проведение государственного строительного надзора. К сожалению, органы местного самоуправления не принимают в этом никакого участия, что не отвечает потребностям населения, ежедневно сталкивающегося с нарушением своих интересов при осуществлении градостроительной деятельности (например, при строительстве коммерческой

недвижимости на земельных участках, выделенных под индивидуальное жилищное строительство).

В соответствии со статьей 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» установлен перечень случаев, когда государственная экспертиза не проводится. Предусмотрены также случаи, когда не требуется получения разрешения на строительство. Процесс создания данных объектов недвижимости не требует сложной и многоэтапной процедуры проверок со стороны государственных органов в том виде, в котором он осуществляется по отношению ко всем остальным объектам капитального строительства. Тем не менее, вероятность причинения вреда человеку, окружающей среде и имуществу третьих лиц в процессе создания таких объектов остается, в связи с чем полномочия по контролю за процессом создания или реконструкции таких объектов должны быть закреплены за органами местного самоуправления. При этом необходимо учитывать, что ускорение строительного процесса возможно за счет расширения тех видов проектной документации, для которой не требуется государственная экспертиза, и сокращения объема документооборота.

**В третьем параграфе** второй главы «Разграничение полномочий между органами местного самоуправления по муниципально-правовому регулированию градостроительной деятельности» рассматривается вопрос разграничения полномочий между органами местного самоуправления при регулировании градостроительной деятельности.

Реформа местного самоуправления породила разную территориальную организацию местного самоуправления, что неизбежно привело к различию в полномочиях органов местного самоуправления муниципальных образований. Градостроительный кодекс Российской Федерации делит полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности в зависимости от типов муниципальных образований.

Вместе с тем, компетенция в сфере градостроительной деятельности поделена также между представительным органом муниципального образования, главой местной администрации, главой му-

ниципального образования. Сравнительный анализ полномочий органов местного самоуправления позволяет констатировать, что компетенция представительного органа муниципального образования представляет собой набор общих полномочий по осуществлению градостроительной деятельности.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» речь идет исключительно о компетенции местной администрации, поскольку все постановления и распоряжения принимаются главой администрации исключительно от имени местной администрации, а не от себя лично. Данная проблематика имеет под собой достаточно серьезную основу, поскольку нельзя говорить о наличии полномочий главы местной администрации в сфере градостроительной деятельности, когда основополагающий документ, регламентирующий общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, оперирует исключительно понятием «компетенция местной администрации». В данном свете представляется актуальным изменить подходы, заложенные в Градостроительном кодексе Российской Федерации в целях его приведения в соответствие с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Способы реализации регулирующих полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности нашли отражение **в третьей главе** диссертационного исследования «Проблемы муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности».

**В первом параграфе** третьей главы «Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности» уделено внимание нормотворческой деятельности органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности

Автором выделены особенности муниципального нормотворчества, а именно:

1) сферой реализации муниципального нормотворчества выступают исключительно вопросы местного значения и вопросы осуществления отдельных государственных полномочий, переданных орга-

нам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

2) действие результатов муниципального нормотворчества ограничивается территорией муниципального образования;

3) субъектом муниципального нормотворчества могут выступать не только органы местного самоуправления, но и население муниципального образования через местный референдум, правотворческую инициативу граждан, публичные слушания и т.д.

Результатами муниципального нормотворчества в сфере градостроительной деятельности являются: генеральный план, местные нормативы градостроительного проектирования, правила землепользования и застройки, документы по реализации генерального плана, решение о назначении публичных слушаний, документация по планировке территории (проект планировки территории, проект межевания территории, градостроительный план земельного участка).

Сложность и неоднозначность муниципального нормотворчества в сфере градостроительной деятельности обусловлены требованиями законодательства о «прозрачности» любых решений публичной власти, и об обязательном учете мнения населения об этих решениях.

По мнению автора, муниципальное нормотворчество в сфере градостроительной деятельности необходимо рассматривать как особый режим регламентации общественных отношений, который позволяет соединить путем юридической децентрализации власть и свободу на местном уровне, учесть мнение населения, сбалансировать частные и публичные интересы.

Во **втором параграфе** третьей главы «Выдача разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию» рассматривается муниципально-правовое регулирование, выражающееся в выдаче органом местного самоуправления разрешений на строительство и ввод объекта в эксплуатацию.

В диссертации, в частности, поднимается вопрос о правовой форме разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, о возможности их отнесения к результатам нормотворческой деятельности. В настоящее время разрешение на строительство и ввод объекта в эксплуатацию рассматриваются законодательством как документы, подтверждающие выполнение субъектом градостроительной деятельности — застройщиком обязанностей и прав, следующих из гражданско-правовых отношений.

Разрешения на строительство и ввод объекта в эксплуатацию являются системными, они связывают непрерывный процесс строительства объектов капитального строительства. Органы местного самоуправления сталкиваются с проблемой регламентации процедуры внесения изменений в разрешения на строительство и ввод объекта в эксплуатацию. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов закрепляют следующие основания для внесения таких изменений:

- 1) при изменении видов и параметров объектов капитального строительства, условий их строительства, реконструкции, капитального ремонта;
- 2) при изменении разрешенного использования земельных участков;
- 3) при изменениях в проектную документацию;
- 4) при переходе права на земельный участок и на объекты капитального строительства;
- 5) при изменении организационно-правовой формы застройщика;
- 6) при допущении технических ошибок.

Автором предлагается признать разрешение на строительство и ввод объекта в эксплуатацию муниципальными правовыми актами, что позволит усовершенствовать процедуру их выдачи.

**В третьем параграфе** третьей главы «Участие органов местного самоуправления в увеличении объемов жилищного строительства и в организации работы по снижению внеправовых средств воздействия на градостроительную деятельность» автором сделан акцент на участии органов местного самоуправления в увеличении объемов жилищного строительства, а именно на исследовании института развития застроенных территорий.

Развитие застроенных территорий является новой процедурой реализации крупных инвестиционных проектов по застройке территорий микрорайонов и кварталов в населенных пунктах. Данный институт позволяет увеличить рост объемов жилищного строительства, который сегодня существенно сдерживается отсутствием свободных и обеспеченных инфраструктурой земельных участков. Однако на практике применение норм, регулирующих развитие застроенных территорий, может осуществляться только при наличии градостроительного регламента, а также местных нормативов градостроительного проектирования.

Реализация полномочий органов местного самоуправления по развитию застроенных территорий также осложняется отсутствием у них полномочий по распоряжению земельными участками. Данная проблема актуальна только для административных центров субъектов Российской Федерации, где земельными участками распоряжаются именно органы государственной власти.

Процедура развития застроенной территории является перспективной для практического применения в масштабных градостроительных проектах. Вместе с тем эта процедура нуждается в определенной законодательной коррекции, направленной на решение задачи по устранению коллизий и пробелов текущего законодательного регулирования. Проведенный анализ института развития застроенных территорий позволил выявить и иные проблемы, которые возникают или гипотетически могут возникнуть при реализации полномочий органов местного самоуправления.

**В заключении** подведены итоги и сформулированы основные выводы диссертационного исследования.

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ  
ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ  
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых  
журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный  
Президиумом ВАК, рекомендованных  
для публикации научных результатов диссертаций:**

1. Тегенцев С.А. «Некоторые проблемы реализации функций органов местного самоуправления в Российской Федерации по выдаче разрешений на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию» // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2. - С. 251-258. (0,7 п.л.).

**Другие статьи, тезисы докладов  
и выступлений на научных конференциях:**

2. Тегенцев С.А. «Правовые проблемы организации и проведения публичных слушаний органами местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности» // Реализация права в современной России: проблемы теории и практики: Сборник научных статей аспирантов, соискателей и магистров Института государства и права Тюменского государственного университета / Сост. О.Ю. Винниченко. Тюмень: Издательство Тюменский государственный университет, 2008 г. - С. 103-107. (0,3 п.л.).

3. Тегенцев С.А. «Развитие застроенных территорий. Проблемы разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» // Разделение властей в современной России: проблемы и перспективы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 21-22 октября 2008 г. / Под ред. доктора юрид. наук, профессора М.С. Матейковича. Тюмень: Тюменская областная Дума, Тюменский государственный университет. 2008. - С. 191-195. (0,24 п.л.).

4. Тегенцев С.А. «Градостроительная деятельность и градостроительная политика органов местного самоуправления» // Российский регион: Проблемы развития и управления. Всероссийская научно-практическая конференция (2008; Волгоград). Всероссийская научно-практическая конференции (Российский регион: Проблемы

развития и управления). 16 декабря 2008: [материалы] - Отв. редактор А.А. Огарков [и др.]. - М.: ООО «Глобус», 2009 г. - С. 171-173. (0,4 п.л.).

5. Тегенцев С.А. «Учет органами местного самоуправления процессов миграции при реализации полномочий по подготовке документов территориального планирования муниципальных образований» // Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 29-30 мая 2009 г. / Под ред. Г.С. Корепанова. Тюмень: Тюменская областная Дума, Тюменский государственный университет. 2009 . - С. 12-132. (0,3 п.л.).

Подписано в печать 14.02.2011. Тираж 100 экз.  
Объем 1,0 уч.-изд. л. Формат 60×84/16. Заказ 162.

---

Издательство Тюменского государственного университета  
625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 10  
Тел./факс (3452) 45-56-60, 46-27-32  
E-mail: izdatelstvo@utmn.ru