

Семен Александрович ТЕГЕНЦЕВ —  
аспирант кафедры конституционного  
и муниципального права  
Института государства и права  
Тюменского государственного университета  
tegentsevSA@tyumen-city.ru

УДК 342.55:349.442 (470)

---

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ  
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВЫДАЧЕ РАЗРЕШЕНИЙ  
НА СТРОИТЕЛЬСТВО И НА ВВОД ОБЪЕКТА В ЭКСПЛУАТАЦИЮ**

**SOME PROBLEMS IN THE IMPLEMENTATION OF LOCAL  
GOVERNMENT FUNCTIONS IN RUSSIA OF ISSUING BUILDING  
PERMITS AND PERMITS FOR THE FACILITY TO OPERATE**

*АННОТАЦИЯ.* Развитие цивилизации невозможно представить без роста человеческих поселений. И это не только города, но и другие населенные пункты — поселки, села и т.д. Органы местного самоуправления наделены рядом важных функций по регламентации процессов градостроительной деятельности на территориях муниципальных образований. Среди них особняком стоят функции по выдаче разрешений на строительство и ввод объекта в эксплуатацию.

*SUMMARY.* The development of civilization is unthinkable without the growth of human settlements. This concerns not only the city but also other human settlements - towns, villages, etc. Local authorities possess a number of important duties in regulating the processes of urban development activities in the municipalities. The duties of issuing permits for construction and commissioning of the facility into operation stand out against the background of other functions of the local government.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.* Функция органа местного самоуправления, разрешение на строительство, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию, муниципальный правовой акт.

*Key words.* The function of the local government, construction permits, permission for the facility to operate, a municipal legal act.

Несомненно, что функции органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности определяются наличием формализованных полномочий. В переводе с латинского языка слово «функция» (*functio*) означает «совершение», «исполнение». В философском плане оно рассматривается как «внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений» [1; 720]. В общесоциологическом смысле оно понимается как совокупность обычных или же специфических действий отдельных лиц или органов, обусловленных их природой или необходимостью выживания; как наличие у отдельного лица или группы лиц специфических обязанностей, выполнение которых им предписывается в процессе выполнения служебной деятельности (функция врача, полисмена и т.п.) [2; 666]. В данном случае функция воспринимается как служебная, профессиональная или любая иная потребность или обязанность действовать в соответствии с существующими правовыми и моральными установками и в соответствующей манере. В юридической литературе функция трактуется как действие, деятельность, обязанность, назначение, направление

деятельности. Таким образом, анализ этимологического содержания исследуемого понятия позволяет утверждать, что в буквальном смысле функция означает определенный вид деятельности в соответствии с назначением и обязанностями функционирующего субъекта (объекта) [3]. Исходя из того, что само понятие «функция» является сложным и многозначным, закономерно предположить, что в науке нет единой трактовки и термина «функция органа публичной власти». Попытки определить данную категорию предпринимались в отечественной правовой науке с начала XX века. Большинство специалистов изучение функций в основном связывает с государством\*. Нашей задачей является изучение функций применительно к органам местного самоуправления, в частности, в сфере градостроительной деятельности.

Нельзя не согласиться с мнением, что в функциях местного самоуправления проявляется постоянное, целенаправленное воздействие населения, органов местного самоуправления на муниципальные отношения в целях наиболее эффективного решения вопросов местного значения [4; 126]. Учитывая, что функция как правовая категория представляет собой взаимосвязь предмета, содержания деятельности и средств ее обеспечения, в науке предполагают, что характеристика функции местного самоуправления может складываться из двух взаимосвязанных элементов — компетенции (полномочий) органов местного самоуправления и средств ее реализации [5]. Предмет деятельности органов местного самоуправления определяется вопросами местного значения. Содержание деятельности местного самоуправления выражается в полномочиях органов местного самоуправления. Предметы ведения (вопросы местного значения) и полномочия составляют такое понятие, как компетенция местного самоуправления (его органа или должностного лица), которая обеспечивается организационными и правовыми средствами.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»\*\* (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) вопросами местного значения муниципальных образований (поселений, муниципальных районов, городских округов) являются выдача разрешений на строительство и выдача разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, что коррелирует с положениями ст. 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ).

Строительство представляет собой деятельность, направленную на создание объектов недвижимости производственного и непроизводственного назначения (объектов капитального строительства). Сфера градостроительной деятельности — важная составная часть развития общественных отношений. ГрК РФ содержит нормы, регламентирующие процедуру создания объектов капитального строительства на определенной территории, что основано, как правило,

\* См.: Адыев А.А. Контрольно-надзорная функция современного российского государства: политико-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 13; Кудря В.С. Функции правового государства, находящегося в становлении: на примере Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 36; Лазарев В.В. Теория государства и права (актуальные проблемы). М., 1992. С. 90; Теория государства и права: Учебник / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 2004; Мелихова А.В. Функции Советского и современного Российского государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2006. С. 5; Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 2000. С. 154.

\*\* СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

на документах территориального планирования, определяющих целевое (функциональное) назначение конкретной территории, на которой не допускается возводить объект капитального строительства, не отвечающий целям, содержащимся в этих документах. Данное обстоятельство контролируется посредством выдачи разрешений на строительство, и в дальнейшем — разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, т.е. документов, удостоверяющих выполнение строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство.

Прежде чем начать строительство объекта недвижимости, необходимо, в частности, получить разрешение на строительство [6; 31]. Вопросу выдачи разрешений на строительство посвящена ст. 51 ГрК РФ.

ГрК РФ в разное время по-разному трактовал понятие «разрешение на строительство». В ГрК РФ 1998 г. разрешение на строительство определялось как документ, уполномочивающий его владельца начать строительство объекта недвижимости на данном конкретном земельном участке (ст. 62 ГрК РФ 1998 года). ГрК РФ 2004 г. характеризует разрешение на строительство прежде всего как документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка и дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт. Таким образом, по новым правилам приоритетным для органов, выдающих разрешение на строительство, является соответствие проектной документации градостроительному плану.

Близким к ГрК РФ является определение разрешения на строительство в ст. 2 Федерального закона от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»\*, где указано, что разрешение на строительство является основанием для реализации архитектурного проекта. Однако данный Закон не рассматривает порядок выдачи разрешения на строительство. Оспорить такую формулировку трудно: она верна, но не совсем точно определяет характер документа. Из нее неясно, что это итоговый, обобщающий документ, при получении которого можно начинать строить. Ведь при наличии только одной проектной документации начинать строительство нельзя.

Обобщая понятие «разрешение на строительство» из трех названных документов, постараемся вывести универсальную формулировку. Как указывает А.А. Герасимов, разрешение на строительство — это административный акт [7; 48], предоставляющий право осуществить застройку земельного участка, находящегося в собственности, пользовании или аренде, в строгом соответствии с утвержденной проектной документацией, соблюдением строительных и природоохранных норм и правил. Следовательно, разрешение на строительство не только и не столько правомочие застройщика, сколько возложение на него обязанности соблюдать все требования закона при строительстве объекта. Исполнение этих обязанностей контролируется федеральными органами надзора в данной сфере и авторами проектов. Нарушение норм и правил строительства объектов влечет за собой приостановление действия разрешения органом, выдавшим его. Разрешение на строительство является последним документом, при получении которого можно начинать строить объект, оно подтверждает наличие у застройщика земельного участка для

---

\* СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4473.

строительства, проектной документации, прошедшей государственную экспертизу, и проекта организации строительства.

По общему правилу разрешение на строительство объектов выдается органами местного самоуправления по месту нахождения подлежащего застройке земельного участка. Из этого правила ч. 5 ст. 51 ГрК РФ сделано исключение: разрешение на строительство на земельном участке, на который не распространяется действие градостроительного регламента или для которого не устанавливается градостроительный регламент, выдается федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Для получения разрешения застройщик должен представить определенные документы (правоустанавливающие документы на земельный участок, градостроительный план земельного участка, материалы, содержащиеся в проектной документации, положительное заключение государственной экспертизы проектной документации, положительное заключение государственной экологической экспертизы проектной документации, разрешение на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции, согласие всех правообладателей объекта капитального строительства в случае реконструкции такого объекта\*. Для строительства индивидуального жилого дома застройщик прилагает к заявлению лишь документы на земельный участок, градостроительный план земельного участка и схему планировочной организации земельного участка с обозначением на ней места размещения объекта строительства. В ст. 46 ГрК РФ установлено: если физическое или юридическое лицо обращается в орган местного самоуправления с заявлением о выдаче градостроительного плана земельного участка, то указанный орган осуществляет подготовку, утверждение и выдачу градостроительного плана бесплатно в течение 30 дней, в том числе в случае, когда проекты планировки и межевания территорий не утверждены и публичные слушания еще не проводились. Данная норма не отражает, на наш взгляд, реального положения дел. Как отмечает Б.И. Уткин в своей статье «Земля для жилья»: «невозможно представить, чтобы орган местного самоуправления сделал для людей что-нибудь бесплатно, тем более — в течение месяца» [8; 27]. Пожалуй, с ним можно согласиться. И дело не только в бесплатном оказании такой «услуги», очевидно, что это — обязанность органов местного самоуправления, однако есть смысл изменить положения ГрК РФ в части установления ответственности за невыполнение такой обязанности. Известно, что норма без ответственности — мертвая норма. На наш взгляд, существует необходимость внесения изменения в ГрК РФ и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Анализируя сущность выдачи разрешений на строительство и разрешений на ввод объекта в эксплуатацию, рассмотрим вопрос о правовой форме разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. При анализе природы разрешений на строительство и разрешений на ввод объекта в эксплуа-

\* Прокуратурой Пермского края 30 сентября 2005 г. принесен протест на раздел 7 Порядка выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости на территории Пермской области, утвержденного Указом губернатора области от 21 июля 1999 г. № 77. Указанным актом был предусмотрен перечень документов, подлежащих принятию от застройщиков для подготовки постановления органа местного самоуправления о выдаче разрешения на строительство, который не соответствует перечню, содержащемуся в ст. 51 ГрК РФ. Протест удовлетворен.

тацию возникает вполне резонный вопрос: стоит ли относить указанные разрешения к результатам нормотворческой деятельности органов местного самоуправления. Изучению разрешительных процедур в российской юридической науке уделяется достаточное внимание, в первую очередь учеными, занимающимися вопросами административного права. Особняком здесь стоит категория лицензирования отдельных видов деятельности, осуществляемая в соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>\*</sup>. Считаем, что разрешение на строительство и ввод объекта в эксплуатацию можно сравнить с лицензией, под которой понимается специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю. При этом разрешение на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию, в самом общем их понимании, вытекающем из ст.ст. 51 и 55 ГрК РФ, представляют собой документы, подтверждающие выполнение субъектом права (а равно субъектом градостроительной деятельности — застройщиком) обязанностей и прав, следующих из гражданско-правовых отношений. Изложенное позволяет говорить о схожести правовой природы лицензии и разрешений на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию и о схожести субъектов их получения<sup>\*\*</sup>. Вместе с тем имеются следующие различия:

- 1) субъект принятия решения о выдаче лицензии и разрешения на строительство;
- 2) порядок получения;
- 3) документы, предоставляемые для получения лицензии и разрешения на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию;
- 4) содержание лицензии и разрешения на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию;
- 5) правовая форма выдачи лицензии и разрешения на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию.

Выдаче лицензии предшествует принятие документа о предоставлении лицензии, выдаче разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию не предшествует принятие какого-либо акта (документа), что позволяет говорить о принципиальной разнице. Более того, Федеральным законом от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» установлены требования к содержанию документа, подтверждающего наличие лицензии, решения о предоставлении лицензии. Кроме того, предусмотрены случаи приостановления действия лицензии и ее аннулирования. ГрК РФ не указывает на необходимость принятия какого-либо документа, являющегося основанием для выдачи разрешения на строительства и ввод объекта в эксплуатацию. Следовательно, органы местного самоуправления, выполняя функцию по выдаче разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, реализуют соответствующее полномочие. Способы реализации полномочия определены в ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, среди которых издание муниципальных правовых актов. Вместе с тем нельзя сделать достаточно убедительный вывод о том, что разрешение на строительство и ввод объекта в эксплуатацию является муниципальным правовым актом. Однако большего о при-

<sup>\*</sup> СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3430.

<sup>\*\*</sup> Лицензия выдается юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю. Разрешение на строительство и ввод объекта в эксплуатацию выдается застройщику — физическому или юридическому лицу.

роде разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию юридической науке неизвестно. При этом имеются веские основания полагать, что указанные разрешения — это особый вид муниципальных правовых актов, законодательством таковыми не признанный.

Стоит указать, что ГрК РФ не содержит норм, регламентирующих процесс принятия разрешений на строительство и ввод объекта в эксплуатацию, а также норм, определяющих указанные разрешения в качестве особых правоустанавливающих документов. Разрешения на строительство и ввод объекта в эксплуатацию являются системными, они связывают непрерывный процесс строительства объектов капитального строительства. Зачастую органы местного самоуправления сталкиваются с проблемой регламентации процедуры внесения изменений в разрешения на строительство и ввод объекта в эксплуатацию. Практика органов местного самоуправления города Тюмени показывает, что имеют место случаи необходимости внесения изменений в разрешения на строительство и ввод объекта в эксплуатацию (табл. 1)\*.

Таблица 1

	2007	2008	2009
Количество изменений, внесенных в разрешения на строительство	49	70	77
Количество изменений, внесенных в разрешения на ввод объектов в эксплуатацию	18	31	33

При этом, учитывая, что в соответствии с распоряжением Главы Администрации города Тюмени от 18.10.2007 № 277-рг «Об утверждении Регламента прохождения документов для получения разрешения на строительство, разрешения на ввод объекта в эксплуатацию» внесение изменений в разрешение на строительство и в разрешение на ввод объекта в эксплуатацию осуществляется путем издания соответствующего распоряжения Администрации города Тюмени о внесении изменений. При этом обратим внимание на то, что изменения вносятся муниципальным правовым актом\*\*. Вместе с тем также неясны основания для внесения изменений, процедура их подготовки, а также не определен субъект инициативы. Более определенной выглядит практика по внесению изменений в разрешения на строительство и ввод объекта в эксплуатацию в других субъектах Российской Федерации, в том числе в муниципальных образованиях. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации и положений муниципальных правовых актов, регламентирующих выдачу разрешений на строительство и ввод объекта в эксплуатацию, выявил схожие положения, являющиеся основаниями для внесения изменений в разрешения на строительство\*\*\*:

\* Официальные ведомственные данные Администрации города Тюмени.

\*\* В соответствии со ст. 59 Устава г. Тюмени распоряжения Администрации г. Тюмени входят в систему муниципальных правовых актов города Тюмени.

\*\*\* См.: постановление Правительства Ленинградской области от 20.01.2009 № 5 «Об утверждении Порядка выдачи разрешений на строительство объектов капитального строительства регионального значения, в том числе на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов или для которых не устанавливаются градостроительные регламенты». Постановление Правительства Нижегородской области от 29.08.2008 № 364 «Об утверждении Порядка выдачи разрешений на строительство на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов или для которых не устанавливаются градостроительные

- 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 проектной документации;
- 4) при переходе права на земельный участок и на объекты капитального строительства;
- 5) при изменении организационно-правовой формы застройщика;
- 6) при допущении технических ошибок.

Более скудная практика сложилась при определении оснований для внесения изменений в разрешение на ввод объекта в эксплуатацию. Указанный анализ свидетельствует лишь об одном случае, тождественном шестому основанию внесения изменения в разрешения на строительство. Правотворческая практика показала, что, как правило, с инициативой внесения изменений выступает застройщик\*. Изложенное позволяет сделать вывод о несовершенности норм градостроительного законодательства. Считаем обоснованной необходимость регулирования отношений, связанных с подготовкой разрешений на строительство и ввод объекта в эксплуатацию, с внесением в них необходимых изменений. При этом оправданным станет дополнение норм ст.ст. 51 и 55 ГрК РФ.

При этом, рассматривая вопрос о снятии проблемы при определении порядка внесения изменений в разрешения на строительство и ввод объекта в эксплуатацию, мы не предлагаем установить отсылочную норму, определяющую полномочия по определению указанного порядка органами местного самоуправления или же органами государственной власти субъекта. Причина в том, что только унифицированный подход, закрепленный на федеральном уровне, сможет определить и сформировать удобную и применимую на всей территории Российской Федерации практику органов местного самоуправления по подготовке документов о внесении изменений в указанные разрешения. Кроме того, необходимо разрешить проблему с определением природы разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Как они соотносятся с категорией «муниципальный правовой акт»? Разрешение данной проблематики не представляется однозначным ввиду того, что указанные разрешения могут выдавать и федеральные органы государственной власти, и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Признание разрешений на строительство и ввод объекта в эксплуатацию муниципальными правовыми актами с установлением для них требований на федеральном уровне, позволит, на наш взгляд, избежать сложностей при их подготовке и внесении в них изменений.

---

регламенты». Постановление Правительства Республики Бурятия от 22.02.2006 № 53 «О Правилах выдачи разрешений на строительство объектов капитального строительства республиканского значения на территории Республики Бурятия». Постановление Главы г. Оренбурга от 04.04.2007 № 2118-п «Об утверждении Положения о выдаче разрешений на строительство и выдаче разрешений на ввод объектов в эксплуатацию» и иные.

\* Постановление Губернатора Забайкальского края от 25.07.2008 № 145 «Об утверждении Положения о порядке подготовки и выдачи разрешений на строительство объектов на территории городского округа «Город Чита». Постановление Правительства Кировской области от 16.03.2007 № 88/125 «Об утверждении Порядка выдачи разрешений на строительство объектов капитального строительства регионального значения, расположенных на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов или для которых не устанавливаются градостроительные регламенты» и иные.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 720.
2. Современный словарь иностранных слов. М., 1992. С. 666.
3. Федосеева Н.Н. Основные подходы к определению категории «функции государства» // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 8.
4. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 126.
5. Антонова Н.А. Правотворчество муниципальных органов и его значение в осуществлении функций местного самоуправления в России // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7.
6. Афоина А.В. Практические вопросы строительной деятельности. Альфа-Пресс. 2005. С. 31.
7. Герасимов А.А. Разрешение на строительство // Бизнес-адвокат. 2005. № 16. С. 48.
8. Уткин Б.И. Земля для жилья // Эж-юрист. 2005. № 19. С. 27.

