

*Миралиев Хасрат Али оглы,
студент 2 курса очной формы обучения,
РАНХиГС, ИГСУ, факультет ГМУ,
программа «Система государственного
и муниципального управления»
Россия, Москва*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** Анализируя законодательство, регулирующее градостроительную деятельность следует отметить, что градостроительное право характеризуется комплексным характером. Ввиду особого положения строительства как отрасли экономики, так или иначе затрагивающей все сферы деятельности человека, регулирующая его отрасль права имеет выраженное полифилетическое происхождение, т.е. число нормативных правовых актов, принадлежащих сугубо градостроительному праву, сравнительно невелико, и такие документы носят, по большей части, ситуативный характер, в то время как значительная часть правовых норм, в том числе общего характера, исходят из источников, относящимся к иным отраслям права.*

***Ключевые слова:** законодательство, градостроительная деятельность, строительная деятельность, градостроительство, нормативно правовые акты, техническое регулирование.*

***Annotation:** Analyzing the legislation regulating urban planning activities, it should be noted that urban planning law is characterized by a complex nature. Due to the special position of construction as a branch of the economy, one way or*

another affecting all spheres of human activity, the branch of law regulating it has a pronounced polyphyletic origin, those. the number of normative legal acts belonging to purely urban planning law is relatively small, and such documents are, for the most part, situational in nature, while a significant part of the legal norms, including those of a general nature, come from sources related to other branches of law.

Keywords: *legislation, urban planning activities, construction activities, urban planning, regulatory legal acts, technical regulation.*

Высшую юридическую силу на территории РФ имеет Конституция РФ, ряд положений которой имеют прямое или опосредованное отношение к регулированию градостроительной деятельности и являются, тем самым, несомненными источниками правового регулирования в данной сфере, в частности к ним относятся: ст. 9 (содержит общие положения о земле и прочих природных ресурсах), ст. 36 (о частной собственности на землю и регулировании порядка и условий пользования землей), ст. ст. 2, 17, 18 (о человеке, его правах и свободах как защищаемой государством высшей ценности), ст.ст. 25, 40 (о праве на жилище и поощрении жилищного строительства), ст. ст. 1, 7 (о характере Российского государства как демократического, социального, правового), ст. 8 (о гарантиях свободы экономической деятельности, поддержке конкуренции и единства экономического пространства), ст. ст. 45 – 48 (о государственной защите прав и свобод человека и о гарантиях судебной защиты) и ряд других.

Особое место во всех отраслях российского законодательства, в связи с продолжающейся переориентацией государственного управления на парадигму стратегического целеполагания, занимают документы стратегического планирования. Специфика их иерархического положения в системе отечественного права заключается в том, что будучи, по сути, подзаконными актами, они определяют, в том числе, и законотворческую

деятельность, поскольку во их исполнение принимаются новые и вносятся изменения в существующие нормативные правовые акты, в том числе федерального уровня.

Среди оказывающих наиболее существенное влияние на регулирование градостроительной отрасли следует упомянуть такие документы стратегического планирования, как Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, Стратегия экологической безопасности, Основы государственной политики регионального развития, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегия пространственного развития Российской Федерации.

Центральным кодифицированным нормативным правовым актом российского законодательства, регулирующим строительную деятельность, является Градостроительный кодекс РФ (ГрК РФ). Данный документ охватывает все сферы градостроительной деятельности: деятельность по развитию территорий, проектную деятельность и строительную деятельность, включая такой организационный аспект последней, как саморегулирование. Исключение составляет лишь архитектурная деятельность, урегулированная отдельным федеральным законом, что сложилось исторически – соответствующий Федеральный закон № 169-ФЗ от 17.11.1995 был принят еще до первой редакции Градостроительного кодекса.

В ч. 1 ст. 3 ГрК РФ определено, что в состав градостроительного законодательства входит сам Кодекс, иные федеральные законы, другие нормативные правовые акты РФ, а также законы и нормативные правовые акты субъектов РФ. В соответствии с п.п. 2,3 ст. 3 ГрК РФ, федеральные законы, иные нормативные правовые акты федерального уровня, а также законы и иные правовые акты субъектов РФ, регулирующие отношения в сфере градостроительства, не могут противоречить нормам ГрК РФ. П. 4 ст. 3 ГрК РФ также отдельно устанавливается, что в состав градостроительного законодательства входят соответствующие правовые акты муниципальных

образований. Положениями ст. 4 ГрК РФ более подробно определены источники градостроительного права в соответствии с регулируемыми ими отношениями.

Можно обнаружить (но легко и априорно предположить), что наиболее тесно градостроительное право связано с земельным правом, основой которого служит Земельный Кодекс РФ. Нормы, непосредственно относящиеся к урегулированию отношений в строительной отрасли, содержат такие нормативные правовые акты земельного законодательства, как Федеральные законы №78-ФЗ «О землеустройстве», №221-ФЗ «О кадастровой деятельности», №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» и т.д. – земельное законодательство, будучи базисным для ряда других отраслей права, содержит более сотни законов федерального уровня, значительная часть которых содержит нормы, относящиеся в том числе и к градостроительству.

Нормы, затрагивающие градостроительную деятельность, присутствуют и в других «природоресурсных» законах - Лесной Кодекс РФ, в частности, содержит ст. 133, определяющую статус лесов, расположенных на землях городских поселений. В строительной деятельности используются и учитываются подземные части строений и помещения, подземные трубопроводы и коммуникации, водоснабжение зданий может быть связано с устройством скважин и колодцев для извлечения подземных вод, водоотведение и канализация требует устройства выгребных ям, септиков и т.п. В строительстве широко используются общераспространенные полезные ископаемые – песок, щебень, гравий, глина и проч. Всё это обуславливает влияние на регулирование градостроительной деятельности Закона РФ от «О недрах». В градостроительной деятельности следует учитывать также нормы Воздушного кодекса РФ, Федеральных законов «Об охране атмосферного

воздуха» , «Об отходах производства и потребления» , «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и некоторых других.

Тесно примыкающей к градостроительному законодательству является также область жилищного права, основу которого составляет Жилищный кодекс РФ . В частности, ст. 4 ЖК РФ содержит определение понятий «участники жилищных отношений» и «жилищные отношения», перекрывающиеся со сходными понятиями градостроительного права, в ст. 8 регламентируется применение к жилищным отношениям законодательства других отраслей права, в т.ч градостроительного и др.

К существенным нормативным правовым актам, регулирующим вопросы градостроительства, следует отнести Федеральный закон № 184-ФЗ от 27.12.2002 «О техническом регулировании» , регламентирующий вопросы соблюдения технических норм и правил и тем самым оказывающий определяющее влияние на качество строительной деятельности.

Гражданский кодекс (ГК) РФ содержит ряд норм, регулирующих имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, возникающие в ходе осуществления отдельных видов градостроительной деятельности, как то:

- определение недвижимого имущества как всего того, что прочно связано с землей и не может быть перемещено без причинения несоразмерного ущерба его назначению, в т.ч. здания и сооружения (ст. 130 ГК РФ);
- государственную регистрацию права собственности, а также иных вещных прав в отношении недвижимого имущества (ст. 131 ГК РФ);
- возникновение, осуществление и прекращение права собственности и других вещных прав на землю и недвижимое имущества, прав хозяйственного ведения и оперативного управления (ст.ст. 260 – 300 ГК РФ);
- куплю-продажу недвижимого имущества (ст.ст. 549-558 ГК РФ) и предприятий (ст.ст. 559-566 ГК РФ);
- аренду зданий, сооружений и предприятий (ст.ст. 650-655 ГК РФ);

□ заключение, продление, порядок выполнения, расторжение и окончание действия договоров строительного подряда и подряда на изыскательские и проектные работы (ст.ст. 740-762 ГК РФ).

Некоторые более общие нормы гражданского законодательства также оказывают влияние на градостроительные отношения, в частности ст. 445 ГК РФ, регламентирующая общий порядок заключения и прекращения договоров, ст.ст. 447-449, определяющие то же для договоров, заключаемых по результатам торгов и нек. др.

Исполнение норм, закрепленных в Конституции РФ и федеральных законах, обеспечивается подзаконными актами, принимаемыми органами исполнительной власти – Президентом РФ, Правительством РФ, исполнительными органами субъектов РФ и др.

Указы Президента Российской Федерации занимают в системе российского законодательства особое место. В соответствии с ч. 3 ст. 90 Конституции РФ, указы президента не должны противоречить Конституции и федеральным законам, и в этом смысле они являются подзаконными нормативными актами. Однако на деле они не носят исключительно исполнительного характера, поскольку по сложившейся практике с их помощью осуществляется правовое регулирование вопросов, не нашедших должного отражения в законе. Источник этой практики – период реформ 1990-х гг., требовавших от государства принятия быстрых решений и не оставлявших, зачастую, времени для разработки продуманных и взвешенных законодательных инициатив. Впрочем, строительная отрасль оказалась мало затронутой этой тенденцией, управление строительством осуществлялось, в основном, актами Правительства РФ.

Правительство РФ, в свою очередь, наделено широкими полномочиями по решению административно-процессуальных и административно-материальных вопросов в сфере строительства. Статьей 6 ГрК определяются полномочия органов государственной власти РФ в сфере градостроительства,

и практически все эти полномочия осуществляются Правительством РФ, как прямо, путем издания соответствующих постановлений и распоряжений, так и косвенно, путем поручения этих полномочий министерством и ведомствам.

Соответственно, основную массу нормативных актов, непосредственно регулирующих градостроительную отрасль, составляют нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, в первую очередь Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства (Минстрой), Министерства экономического развития РФ (Минэкономразвития) и подчиненной ему Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, Министерства транспорта РФ (Минтранс) и др.

Особое значение среди этих документов имеют нормативные акты технического регулирования, среди которых центральное место занимают, в свою очередь, Государственные стандарты (ГОСТ) и Строительные нормы и правила (СНиП), в дополнение и на основании которых министерства и ведомства разрабатывают и выпускают инструкции, правила, указания, методические рекомендации и другие документы нормативно-технического характера, учитывающие специфику градостроительной деятельности в тех или иных условиях .

Следует также упомянуть, что к несомненным источникам нормативно-правового регулирования градостроительства относятся также градостроительное и смежное законодательство субъектов РФ, нормативные акты саморегулирующихся организаций и локальные нормативно-правовые акты строительных предприятий, учреждений и организаций.

Таким образом, нормативно-правовое обеспечение государственного управления градостроительной деятельностью включает в себя Конституцию Российской Федерации, документы стратегического планирования, Градостроительный Кодекс Российской Федерации, федеральные законы и подзаконные акты, законы и иные нормативно-правовые акты субъектов

Российской Федерации и органов местного управления, нормативные и нормативно-технические документы ведомственного характера, локальные документы юридических лиц.

При этом следует отметить, что на сегодня правовое регулирование градостроительства представляет собою комплексную, весьма громоздкую и запутанную систему, возможность эволюционной модернизации которой представляется сомнительной. Перспективой в данном случае представляется разделение градостроительного права по объектам регулирования на сферу, регулируемую деятельность органов государственной власти по развитию территорий и сферу, регламентирующую отношения в области архитектурного и строительного проектирования и строительства, ремонта и реконструкции капитальных объектов. При этом во втором случае представляется перспективным более широкое внедрение методов совместного регулирования, таких, как саморегулирование, государственно-частное партнерство и т.д.

Библиографический список:

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 №6–ФКЗ, от 30.12.2008 №7–ФКЗ, от 05.02.2014 №2–ФКЗ, от 21.07.2014 №11–ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ». 04.08.2014. №31. ст. 4398.

2. Федеральный закон от 17.11.1995 № 169–ФЗ (ред. от 19.07.2011) «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 20.11.1995, № 47, ст. 4473

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 07.05.1998 № 73–ФЗ (ред. от 31.12.2005) // «Собрание законодательства РФ», № 19, 11.05.1998, ст. 2069 / (Документ утратил силу)

4. Федеральный закон от 18.06.2001 № 78–ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О землеустройстве» // «Собрание законодательства РФ», 25.06.2001, № 26, ст. 2582

5. Федеральный закон от 21.12.2004 № 172–ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // «Собрание законодательства РФ», 27.12.2004, № 52 (часть 1), ст. 5276

6. Федеральный закон от 24.07.2007 № 221–ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О кадастровой деятельности» // «Собрание законодательства РФ», 30.07.2007, № 31, ст. 4017

7. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // «Собрание законодательства РФ», 24.04.2017, № 17, ст. 2546

8. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // «Собрание законодательства РФ», 23.01.2017, № 4, ст. 637

9. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // «Собрание законодательства РФ», 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

10. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 31.08.2019) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // «Собрание законодательства РФ», 18.02.2019, № 7 (часть II), ст. 702.