



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»**

НАУЧНЫЙ ДОКЛАД

по результатам подготовленной научно – квалификационной работы
(диссертации)

**тема диссертации: «Полномочия органов исполнительной власти
субъектов Российской Федерации - городов федерального значения в
области градостроительной деятельности: правовое регулирование,
практика реализации»**

ФИО: Метальников Вадим Юрьевич

Направление подготовки: 40.06.01 Юриспруденция

Профиль (направленность) программы: 12.00.14 — «Административное
право; административный процесс»

Аспирантская школа по праву

Аспирант _____ /Метальников В.Ю. /

Научный руководитель _____ / д.ю.н., доцент, Уманская В.П. /

Москва, 2021

Осуществление градостроительной деятельности в условиях развивающихся технологий, скорость и объемы строительства требуют от всех субъектов градостроительных отношений ответственного и профессионального подхода к градостроительной сфере деятельности. Не исключением являются и органы публичной власти, участвующие в осуществлении градостроительной деятельности. С развитием строительной отрасли растет потребность в эффективном государственном управлении в области градостроительной деятельности, достижение которого невозможно без соответствующего правового регулирования, отвечающего современным вызовам и потребностям субъектов градостроительных отношений.

Законодательство о градостроительной деятельности устанавливает особый порядок правового регулирования градостроительной деятельности в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения, создающий возможности для самостоятельного регулирования отдельных вопросов градостроительной деятельности на их территории. Данные особенности правового регулирования градостроительной деятельности в городах федерального значения влияют на практику применения законодательства о градостроительной деятельности. Эффективность осуществления градостроительной деятельности в городах федерального значения может быть повышена, путем повышения качества правового регулирования полномочий органов исполнительной власти городов федерального значения в области градостроительной деятельности.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, которые возникают в связи с реализацией органами исполнительной власти городов федерального значения полномочий в области градостроительной деятельности.

Предметом исследования являются правовые нормы, регламентирующие полномочия органов исполнительной власти городов федерального значения в области градостроительной деятельности,

доктринальные источники, а также материалы практики, возникающие в процессе правоприменения.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно является единственным комплексным юридическим исследованием, в котором рассматриваются вопросы правового регулирования и практической реализации полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения в области градостроительной деятельности. В работе проанализированы основные понятия, используемые в законодательстве о градостроительной деятельности, предложены определения данных понятий, раскрыты основные особенности регулирования градостроительной деятельности в городах федерального значения, особое внимание уделяется административно – правовым аспектам в регулировании градостроительной деятельности, исследуются функции и полномочия органов исполнительной власти городов федерального значения в области градостроительной деятельности. Отдельно темой диссертационного исследования являются градостроительные ограничения и их содержание в действующем законодательстве о градостроительной деятельности, исследуются вопросы проведения публичных слушаний и общественных обсуждений в городе Москве, а также их статус и правовые последствия, с точки зрения баланса интересов государства и общества.

В диссертационном исследовании получены имеющие **научную новизну** результаты. На основе анализа правовых норм содержащихся в федеральных правовых актах и правовых актах городов федерального значения, автором сформулированы собственные подходы к пониманию градостроительной деятельности, ограничениям при осуществлении градостроительной деятельности устанавливаемым федеральными правовыми актами, правовыми актами города Москвы, управлению в области градостроительной деятельности. Исследованы полномочия органов

исполнительной власти городов федерального значения в области градостроительной деятельности, предложены пути их совершенствования.

Работа, посвященная анализу правового регулирования полномочий органов исполнительной власти городов федерального значения в области градостроительной деятельности, проблемам практики реализации их полномочий, является первым комплексным исследованием в данной области.

Целью диссертационного исследования является развитие теоретических положений и выработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию нормативной основы и правоприменительной практики, способных повысить эффективность осуществления градостроительной деятельностью в городах федерального значения.

Для достижения поставленной цели были определены следующие основные задачи:

1. Исследовать правовую природу, понятие и содержание градостроительной деятельности и полномочий органов исполнительной власти в области градостроительной деятельности.
2. Провести историко – правовой анализ содержания градостроительной деятельности и круг регулируемых градостроительным законодательством общественных отношений.
3. Исследовать особенности правового регулирования градостроительной деятельности в городах федерального значения, как одного из определяющих факторов эффективности осуществления градостроительной деятельности.
4. Выявить практические проблемы реализации полномочий органами исполнительной власти городов федерального значения в области градостроительной деятельности, предложить варианты их решения.
5. Сформулировать выводы и предложения, которые могут быть использованы в целях совершенствования правового регулирования градостроительной деятельности в городах федерального значения.

Методологическая основа исследования.

Методическую основу составил диалектический метод исследования, который позволил рассмотреть проблемы правового регулирования градостроительной деятельности в городах федерального значения с различных сторон. При подготовке работы также использовались частнонаучные методы:

- с помощью метода толкования правовых норм определены правовые основы осуществления градостроительной деятельности в городах федерального значения;
- методы формальной логики и юридико-технического анализа позволили сформулировать основные определения, а также обосновать предложенные дефиниции и их применимость при исследовании поставленной проблемы;
- использование системно-структурного метода, позволило выявить специфику правового регулирования градостроительной деятельности в городах федерального значения;

Специально-юридическая методология представлена, главным образом, формально-юридическим и историко-правовым методами:

- формально-юридический метод позволил исследовать установление градостроительных ограничений в городе Москве, как совокупность способов управляющего воздействия органов исполнительной власти города Москвы на объекты управления, имеющее достаточные обоснования действующим правовым регулированием;
- на основе историко-правового метода был продемонстрирован исторический контекст становления и развития понятия градостроительной деятельности в законодательстве, подходов к его определению.

Совокупность использованных автором методов исследования позволила осмыслить и раскрыть объект и предмет диссертационного исследования, достичь поставленной цели.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. В Градостроительном кодексе Российской Федерации закреплен разный подход к содержанию градостроительной деятельности и регулируемым законодательством о градостроительной деятельности отношениям (градостроительным отношениям). Содержание градостроительной деятельности шире, чем объем отношений, регулируемых законодательством о градостроительной деятельности. Поскольку градостроительные отношения – это отношения, непосредственно связанные с градостроительной деятельностью, регулируемые законодательством о градостроительной деятельности отношения должны включать все виды градостроительной деятельности. В связи с этим, предлагается дополнить часть 1 статьи 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации положениями о комплексном развитии территорий и их благоустройству как отношений, регулируемых законодательством о градостроительной деятельности.

2. Положения об органах исполнительной власти города Москвы, структурно входящих в Комплекс градостроительной политики и строительства города Москвы, требуют доработки в части определения их компетенции. Так, в одних положениях имеет место установление функций, не подкрепленных соответствующими полномочиями, в других положениях имеет место закрепление за органом исполнительной власти полномочий, не соотносящихся с установленными такому органу функциями. Некоторые полномочия распределены между несколькими органами исполнительной власти, что усложняет их реализацию. Указанные проблемы определения компетенции органов исполнительной власти города Москвы снижают эффективность реализации ими своих полномочий в области градостроительной деятельности и могут приводить к невозможности их реализации в целом.

3. Показано, что объем ограничений по осуществлению градостроительной деятельности, предусмотренных законодательством о градостроительной деятельности, является неопределенным в части их содержания. Автор пришел к выводу, что в действующем градостроительном законодательстве необходимо конкретизировать объем существующих градостроительных ограничений. Предлагается использовать термин «градостроительные ограничения», обобщающий все требования, установленные действующим законодательством, ограничивающие осуществление градостроительной деятельности. Автором под градостроительными ограничениями в широком смысле предлагается понимать требования к использованию земельных участков и объектов капитального строительства при осуществлении градостроительной деятельности. Также предлагается классифицировать существующие градостроительные ограничения на «внутренние» и «внешние» в зависимости от источника их возникновения.

4. Доказано, что особенности правового регулирования градостроительной деятельности в городе Москве создают особый порядок применения методов государственного управления, образующих систему способов (приемов) управляющего воздействия. Поскольку содержанием государственного управления, в первую очередь, является процесс воздействия субъектов управления на объекты управления, постольку особенности правового регулирования градостроительной деятельности в городе Москве приводят к появлению новых способов (приемов) управляющего воздействия. Такие способы и (приемы) управляющего воздействия показаны Автором на примере установления градостроительных ограничений в городе Москве.

5. Особенности регулирования градостроительной деятельности в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения установленные Градостроительным кодексом Российской Федерации создают для них широкие возможности по самостоятельному правовому регулированию градостроительной деятельности. Автором на примере

правовых актов города Москвы приводятся примеры такой дискреции, создающие особое правовое регулирование и практику реализации органами исполнительной власти полномочий в области градостроительной деятельности.

6. Показано, что рекомендательный характер предложений и замечаний участников публичных слушаний и общественных обсуждений не отвечает задаче установления баланса интересов государства и общества, как и их безусловно обязательный характер. Вместе с тем, установление условий обязательности предложений и замечаний участников общественных обсуждений и публичных слушаний могло бы уравновесить существующий на сегодня перевес в пользу органов публичной власти и решить задачу нахождения баланса между интересами государства и общества.

7. Проанализировано правовое регулирование порядка проведения общественных обсуждений и публичных слушаний в городе Москве, выявлены различия в правовом регулировании порядка определения границ и состава участников общественных обсуждений и публичных слушаний. Автором делается вывод, что разный порядок определения границ и участников общественных обсуждений и публичных слушаний в городе Москве нарушает один из основополагающих принципов законодательства о градостроительной деятельности - принцип единства требований к порядку осуществления взаимодействия субъектов градостроительных отношений. Предлагается порядок проведения публичных слушаний в городе Москве сделать аналогичным порядку проведения общественных обсуждений.

8. Обоснована необходимость реформирования законодательства об административных правонарушениях. Анализ законодательства об административных правонарушениях показал, что правовое регулирование административной ответственности за нарушение законодательства о градостроительной деятельности значительно отстает от регулируемых общественных отношений. И федеральное законодательство, и законодательство города Москвы содержит правовые нормы, которые не

применяются или не могут быть применены. Данные выводы подтверждаются отсутствием практики привлечения к административной ответственности по большинству статей, а также отсутствием полномочий у органов исполнительной власти города Москвы по составлению протоколов об административных нарушениях.

Апробация результатов исследования. По теме диссертации опубликован ряд статей. Некоторые положения диссертации были изложены в ходе выступлений на научно – практических конференциях, использовались при подготовке нормативно – правовых актов органов исполнительной власти города Москвы, входящих в Комплекс градостроительной политики и строительства, в подготовке позиций по судебным спорам с участием Правительства Москвы.

Теоретической основой исследования послужили работы в области общей теории права и теории государственного управления, авторами которых являются А.М. Абакирова, М.А. Абдыраев, С. С. Алексеев, Л. Г. Алехичева, Э.П. Андрюхина, В. М. Артемов, Г. В. Атаманчук, М.П. Афанасьев, И.В. Ахрем, Н.Н. Бакурова, И.Л. Бачило, Г.А. Бученков, Г.А. Василевич, П.Т. Василенков, Е. К. Глушко, Ю.А. Головин, А.А. Гришковец, А.И. Елистратов, С.В. Запольский, Н.М. Казанцев, Л.М. Карапетян, Д.В. Карпухин, А.П. Коренев, Н.М. Коркунов, Б.М. Лазарев, М.А. Лапина, В.Ф. Ломакина, А.В. Малько, В.М. Манохин, А. В. Мелехин, Л. Л. Попов, А. Е. Постников, Д. В. Пожарский, М.В. Пучкова, Б.В. Россинский, С. А. Старостин, Ю. Н. Старилов, А. И. Стахов, Б. А. Страшун, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Н.Н. Шаш.

При исследовании градостроительных вопросов использованы труды С.А. Боголюбова, Е.С. Болтановой, М.Я. Вильнера, А.В. Винницкого Г.В. Выпхановой, Е.В. Гурнак, Г.В. Есаулова, А.В. Иконникова, А.В. Лавренюк Е.А. Махотенко, В.Г. Осипяна, Ю.В. Пелиховича, М.В. Перьковой, О.А. Романовой, И.Н Харинова, В.А. Шишканова. В их работах делается попытка анализа понятия и содержания градостроительной деятельности.

При исследовании вопросов состава и содержания градостроительных правоотношений также использованы работы Е.В. Гурнак, О.А. Романовой, А.В. Лавренюк, Е.С. Болтановой.