

УДК 3401

Особенности механизма правового регулирования градостроительных отношений в системе права России



Зарицкий М.В.

Аспирант кафедры теории и истории государства и права Кубанского государственного университета

Многообразие форм градостроительной деятельности, предусмотренное в ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 25.12.2023 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2024 г.) (далее – ГрК РФ), опосредует комплексный характер правового режима и типа правового регулирования градостроительных отношений. Определение правовой природы комплексных правовых образований и их места в системе права является актуальной проблемой не только теории права, но и правового регулирования. Субъектный состав регулируемых правом отношений, права и обязанности субъектов, а также подлежащий защите интерес формируют содержание правоотношений и позволяют установить особенности механизма правового регулирования. В результате проведенного в настоящей статье анализа норм, закрепляющих права и обязанности участников градостроительных отношений с учетом многообразия и различий видов градостроительной деятельности, было установлено, что содержание отдельных видов градостроительных отношений отличается в зависимости от объема правосубъектности их участников и вида градостроительной деятельности. Также объем правосубъектности участников градостроительных правоотношений может служить основанием для их классификации.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, градостроительные отношения, субъекты градостроительных отношений, правовой статус, субъектный состав, механизм правового регулирования

Участники градостроительных правоотношений перечислены в ст. 5 ГрК РФ – это Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, физические и юридические лица. Однако права и обязанности субъектов градостроительных отношений зависят от конкретного вида градостроительной деятельности.

В п. 1 ст. 1 ГрК РФ определено, что градостроительная деятельность включает: деятельность по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, строительству, капитальному ремонту, реконструкции, сносу объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, комплексному развитию территорий и их благоустройству. Учитывая специфику предмета и метода правового регулирования градо-

строительных норм, обусловленную многообразием градостроительных отношений (ст. 4 ГрК РФ), целью настоящего исследования является определение содержания градостроительных отношений относительно прав и обязанностей их участников – субъектов градостроительных отношений.

Согласно п. 7. ст. 9 ГрК РФ, субъектами градостроительных отношений по территориальному планированию выступают в лице уполномоченных органов государственной власти Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, а также, в лице органов местного самоуправления, муниципальные образования. При этом, в соответствии с п. 3 ст. 9 ГрК РФ, документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти и местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений.

Документы территориального планирования утверждаются в зависимости от уровня Президентом РФ, Правительством РФ (п. 1,2 ст. 11 ГрК РФ), высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (п. 1 ст. 15 ГрК РФ), представительным органом местного самоуправления (п. 1 ст. 20, п. 1 ст. 24 ГрК РФ).

Согласно п.1 ст.12, п. 3 ст. 16 ГрК РФ, проект схемы территориального планирования Российской Федерации, двух и более субъектов, субъекта Российской Федерации до ее утверждения подлежит обязательному согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также с органами местного самоуправления муниципальных образований.

Проект схемы территориального планирования муниципального района, согласно п.п. 2–4 ст. 21 ГрК РФ, подлежит согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и/или с органами местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, а также имеющих общую границу с муниципальным районом.

При этом иные вопросы, кроме указанных в названных нормах, не могут подлежать согласованию (п. 4 ст. 16, п. 5 ст. 21, п. 5 ст. 25 ГрК РФ).

Участие в градостроительных отношениях по территориальному планированию правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, включая физических и юридических лиц, согласно п. 8 ст. 11, п. 7 ст. 13, п. 7 ст. 15, п. 7 ст. 20 ГрК РФ, ограничено правом оспаривания в судебном порядке документов территориального планирования, если их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения схем территориального планирования.

Также, согласно п. 10 ст. 11, п. 9 ст. 13, п. 8 ст. 15, п. 8 ст. 20 ГрК РФ, указанные лица вправе представить предложения о внесении изменений в схемы территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных районов.

Следовательно, нормы градостроительного законодательства не только содержат исчерпывающий перечень субъектов градостроительных отношений по территориальному планированию, но также их права, обязанности и пределы их участия при подготовке документов территориального планирования.

Субъектами градостроительных отношений по градостроительному зонированию являются Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования, представленные такими органами, как глава местной администрации, представительный орган местного самоуправления, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнитель-

ной власти субъекта Российской Федерации, в части разработки проекта правил землепользования и застройки.

В соответствии с п. 5 ст. 31 ГрК РФ, решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки принимается главой местной администрации, который также утверждает комиссию для разработки и согласования указанных правил. Согласно п. 1 ст. 32 ГрК РФ, правила землепользования и застройки утверждаются либо представительным органом местного самоуправления, либо местной администрацией.

Учитывая, что градостроительный регламент представляет собой часть правил землепользования и застройки (ст. 30 ГрК РФ), он также утверждается органами местного самоуправления (п. 1 ст. 8 ГрК РФ).

Согласно п. 4 ст. 32 ГрК РФ, участие физических и юридических лиц в отношении по градостроительному зонированию так же, как и по территориальному планированию, ограничено лишь возможностью оспаривания в судебном порядке решения об утверждении правил землепользования и застройки.

Кроме того, в соответствии с пп. 5 п. 3 ст. 33 ГрК РФ, физическими или юридическими лицами могут вноситься предложения о внесении изменений в правила землепользования и застройки либо в инициативном порядке, либо в случае, если их применение затрагивает права и интересы заявителей.

Участниками градостроительных отношений по планировке территорий, непосредственно принимающими решение о подготовке документации по планировке территории и выступающими ее разработчиками, согласно ч.ч. 1, 2, 15 ст. 45 ГрК РФ, являются от имени Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований органы государственной власти и местного самоуправления, а также специальные субъекты, перечисленные в ч. 1.1. ст. 45 ГрК РФ.

Согласно ч. 17 ст. 45 ГрК РФ, органы государственной власти и местного самоуправления, а также физические и юридические лица вправе оспорить в судебном порядке документацию по планировке территории.

Субъектами градостроительных отношений по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту и сносу объектов капитального строительства, а также по эксплуатации зданий и сооружений, согласно ст.ст. 47–52 ГрК РФ, являются, наряду с органами государственной власти и местного самоуправления, застройщики, технические заказчики или лица, получившие соответствующее разрешение для выполнения инженерных изысканий (п. 2 ст. 47 ГрК РФ), а также индивидуальные предприниматели или юридические лица, которые являются членами саморегулируемых организаций в области архитектурно-строительного проектирования (п. 4 ст. 48 ГрК РФ).

Осуществление архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта и сноса объектов капитального строительства, а также эксплуатации зданий и сооружений находится в зоне ответственности физических и юридических лиц. Однако их участие в указанной сфере ограничено необходимостью согласования разработанных проектов, предоставлением разрешений на право осуществления отдельных видов градостроительной деятельности в специально предусмотренных в законе случаях.

Многообразие и различия видов градостроительной деятельности определяют и различия их содержания.

Несмотря на то что по общему правилу субъектами градостроительных отношений являются РФ, субъекты РФ, муниципальные образования, физические и юридические лица, участие в отдельных видах градостроительных отношений перечисленных субъектов не является одинаковым. Так, при осуществлении таких видов градостроительной деятельности, как территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировка территории, участие публично-правовых образований является определяющим развитие указанных градостроительных отношений, то есть именно РФ, субъекты РФ и муниципальные образования в лице своих уполномоченных органов осуществляют градостроительную деятельность по территориальному планированию, градостроительному зонированию и планировке территории. Участие частных лиц – физических и юридических лиц в указанных видах градостроительной деятельности ограничивается лишь возможностью оспаривания в судебном порядке принятых решений в случае наличия нарушений их прав. Следовательно, в случае отсутствия нарушений прав конкретных физических и юридических лиц указанные категории никаким образом не могут повлиять на принимаемые решения в ходе осуществления территориального планирования, градостроительного зонирования и планировке территории.

При реализации иных видов градостроительной деятельности, таких как архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция, капитальный ремонт и снос объектов капитального строительства, а также эксплуатация зданий и сооружений, доля участия физических и юридических лиц намного существеннее.

Таким образом, формат и величина прав и обязанностей субъектов градостроительных отношений, то есть их правосубъектности не являются одинаковыми и равными.

Правовой статус публично-правовых образований в лице их органов как субъектов градостроительных отношений ограничен их компетенцией, которая формируется полномочиями отдельных органов и отличает их от субъектов частного права [2, с. 9].

Формами реализации закрепленных полномочий публично-правовых образований являются нормативно-правовые акты и индивидуально-определенные правовые акты, например, схемы территориального планирования, правила землепользования и застройки, генеральный план, градостроительный план земельного участка, разрешение на строительство.

Права и обязанности частных субъектов определяются содержанием конкретного вида градостроительных отношений. При этом особенностью их правового регулирования является то, что градостроительные нормы закрепляют, как правило, права субъектов градостроительного права, обязанности следуют из закрепленных принципов градостроительной деятельности [1, с. 90]. В градостроительных нормах преобладают права над обязанностями и запретами [3, с. 84].

Следовательно, субъектный состав отдельных видов градостроительных отношений позволяет определить содержание градостроительных правоотношений, опосредованное совокупностью прав и обязанностей их субъектов, и провести классификацию субъектов градостроительных отношений. А именно, в зависимости от объема правосубъектности и вида градостроительной деятельности можно различать субъектов градостроительных отношений, которые непосредственно осуществляют градостроительную деятельность, и субъектов градостроительных отношений, права и интересы которых подвержены воздействию при осуществлении градостроительной деятельности.

Литература:

1. Болтанова Е.С. Виды и состав градостроительных правоотношений // Журнал Российского права. – 2017. – № 10. – С. 81–91.
2. Лавренюк А.В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – 23 с.
3. Рудаков А.А. Парные юридические категории: теория прав и обязанностей. – М.: Проспект, 2016. – 232 с.

Features of the Mechanism of Legal Regulation of Urban Planning Relations in the Russian Legal System

Zaritsky M.V.
Kuban State University

The variety of forms of urban planning activity provided for in Art. 1 of the Town Planning Code of the Russian Federation dated December 29, 2004 № 190-FZ (as amended on December 25, 2023) (as amended and supplemented, entered into force on February 1, 2024) (hereinafter referred to as the Civil Code of the Russian Federation), mediates the complex nature of the legal regime and the type of legal regulation of urban planning relations. Determining the legal nature of complex legal entities and their place in the legal system is an urgent problem not only in the theory of law, but also in legal regulation. The subject composition of relations regulated by law, the rights and obligations of subjects, as well as the interest subject to protection form the content of legal relations and make it possible to establish the features of the mechanism of legal regulation. As a result of the analysis carried out in this article of the norms establishing the rights and obligations of participants in urban planning relations, taking into account the diversity and differences in types of urban planning activities, it was found that the content of certain types of urban planning relations differs depending on the scope of the legal personality of their participants and the type of urban planning activities. Also, the scope of legal personality of participants in urban planning legal relations can serve as the basis for their classification.

Key words: urban planning activities, urban planning relations, subjects of urban planning relations, legal status, subject composition, mechanism of legal regulation

