
РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ:

вопросы политики, экономики и права

Научный журнал

Выпуск 4(30) • Том 9 • 2022

МОСКВА, 2022

РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: вопросы политики, экономики и права

Научный журнал

**Наталья Юрьевна
ХАМАНЕВА**

Председатель Редакционного Совета, д.ю.н., профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации (Россия, г. Москва)

Редакционный Совет

**Майя Артасhevская
АСТАВАТУРОВА**

д.п.н., профессор, директор Центра этнополитических исследований, профессор
кафедры креативно-инновационного управления
и права Пятигорского государственного университета, координатор
Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов
в СКФО (Россия, г. Пятигорск)

**Алексей Андреевич
АМИАНТОВ**

к.п.н., главный специалист Аппарата Государственной Думы ФС РФ,
преподаватель кафедры политических наук Российского университета дружбы
народов (Россия, г. Москва)

**Зауре Каримовна
АЮПОВА**

д.ю.н., профессор кафедры «Право» Казахского национального аграрного
университета (Казахстан, г. Алматы)

**Виктор Александрович
ГЛЕБОВ**

к.ю.н., заместитель заведующего кафедрой политического анализа
и управления Российского университета дружбы народов
(Россия, г. Москва)

**Елена Евгеньевна
ГРИШНОВА**

д.п.н., заведующая кафедрой политологии МГТУ им. Н.Э. Баумана
(Россия, г. Москва)

**Адил Мавленович
ДЖУНУСОВ**

д.п.н., профессор, заведующий кафедрой политологии и права
Нового экономического университета имени Турса Рыскулова
(Казахстан, г. Алматы)

**Сергей Павлович
ЖДАНОВ**

к.ю.н., профессор кафедры гуманитарных и социально-экономических
дисциплин Военного института (общевойсковой) Военного
учебно-научного центра Сухопутных войск «Общевойсковой академии
Вооруженных Сил Российской Федерации» (Россия, г. Москва)

**Максим Александрович
МАЙСТАТ**

к.п.н., доцент Московского педагогического государственного университета
(Россия, г. Москва)

**Вадим Николаевич
МЕДВЕДЕВ**

к.ю.н., доцент Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ (Россия, г. Москва)

**Николай Павлович
МЕДВЕДЕВ**

д.п.н., профессор Российского университета дружбы народов
(Россия, г. Москва)

**Ольга Михайловна
МЕЩЕРЯКОВА**

д.ю.н., профессор кафедры международного права юридического факультета
Российского университета дружбы народов (Россия, г. Москва)

**Ольга Алексеевна
НЕСТЕРЧУК**

д.п.н., профессор кафедры политического анализа и управления Российского
университета дружбы народов (Россия, г. Москва)

**Леонид Вячеславович
САВИНОВ**

д.п.н., декан факультета государственного и муниципального управления
Сибирского института управления – филиала
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ (Россия, г. Новосибирск)

**Игорь Леонидович
ТРУНОВ**

д.ю.н., профессор, Национальный президент Всемирной Ассоциации юристов
в Российской Федерации, заместитель председателя Международного Союза
юристов, действительный член (академик) Российской Академии адвокатуры,
член президиума Российской академии адвокатуры,
член Российской Академии Юридических наук,
академик РАЕН (Россия, г. Москва)

**Наталья Михайловна
ЧЕПУРНОВА**

д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор
кафедры государственно-правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ (Россия, г. Москва)

**Виталий Андреевич
ЮСУПОВ**

д.ю.н., профессор, профессор кафедры государственно правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ, президент Волгоградского института экономики,
социологии и права (Россия, г. Москва)

Главный редактор:

МЕДВЕДЕВ Вадим Николаевич – к.ю.н., доцент Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Ответственный редактор:

МАЙСТАТ Максим Александрович – к.п.н., доцент Московского
педагогического государственного университета (Россия, г. Москва)

УЧРЕЖДЕН

ООО «Издательство «Наука
сегодня»

Журнал зарегистрирован

Федеральной
службой по надзору
в сфере массовых
коммуникаций,
связи и охраны
культурного наследия

Регистрационный номер

ПИ № ФС77-57689

от 18 апреля 2014 г.

Журнал издается
один раз в три месяца

Журнал включен
в базу РИНЦ (Российский
индекс научного
цитирования)

Адрес редакции:

115598, г. Москва,
ул. Загорьевская,
д. 10, корп. 4,
цокольный этаж,
помещение I,
комната 7-1, офис 4

www.regionupravlenie.ru

E-mail:
regionupravlenie@yandex.ru

Мнение авторов
может не совпадать
с мнением редакции.

При перепечатке ссылка
на журнал обязательна.

Научные статьи,
публикуемые
в журнале,
подлежат обязательному
рецензированию.

Компьютерная верстка
Загуменов А.П.

Подписано в печать 29.12.2022

Формат 60х84/8.
Объем 8,375

Печать офсетная.

Заказ №

Тираж – 1000 экз.
(1-й завод – 500 экз.)

Отпечатано в типографии
ООО «Белый ветер»
115054, г. Москва,
ул. Щипок, 28

Тел.: (495) 651-84-56

СОДЕРЖАНИЕ

Хаманева Н.Ю., Медведев В.Н.

Административная ответственность за продолжение работ
до устранения недостатков при строительстве и реконструкции:
теоретические и практические проблемы правоприменения 199

Жилин А.В.

Реформирование контрольно-надзорной деятельности 204

Назаров В.Е.

Организационно-правовые проблемы разграничения
полномочий субъектов управления строительным комплексом
в городе Москве 210

Клепикова Э.Ю., Слизовский Д.Е., Ваняшев А.С.

Историко-батальный жанр изобразительного искусства
в историческом образовании: противоречия использования 216

Аюпова З.К., Кусаинов Д.У.

Шежире как исторический источник:
изучение племен империи Чингис-хана периода Золотой Орды 228

Медведев Н.П.

Система публичного управления в России.
Учебная программа курса 234

НАШИ АВТОРЫ 256

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ 258

В.Е. НАЗАРОВ

*студент программы подготовки Правовое обеспечение
государственного и муниципального управления
Института государственной службы и управления
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при президенте Российской Федерации,
Россия, г. Москва*

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТОВ УПРАВЛЕНИЯ СТРОИТЕЛЬНЫМ КОМПЛЕКСОМ В ГОРОДЕ МОСКВЕ

В статье анализируются организационно-правовые проблемы разграничения полномочий субъектов управления строительным комплексом в городе Москве. Рассматриваются положения нормативно-правовых актов в части регулирования перераспределения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления. Приводятся нормы Законов Москвы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и государственной власти в сфере градостроительства, выявляются их несовершенства.

Ключевые слова: *строительный комплекс, субъекты управления, полномочия, органы государственной власти, органы местного самоуправления, Москва.*

Согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации (далее – ГрК РФ), законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения в области градостроительного зонирования, территориального планирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, а также отношения, которые возникают при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте зданий и сооружений [1]. Правоотношения в сфере градостроительства являются административно-правовыми, поэтому их ключевой особенностью выступает властный характер деятельности органов госуправления, предполагающий отсутствие юридического равенства сторон и подразумевающий отношение субординации [5. С. 59-68].

В градостроительных правоотношениях особую роль играют публичные субъекты, от имени которых выступают органы госвласти и местного самоуправления (далее – ОМСУ) в рамках своей компетенции в области градостроительных отношений [8. С. 53-61]. В отличие от земельных правоотношений, в строительном комплексе полномочия органов власти, содержание которых устанавливают федеральные законы, не связаны с отношениями права собственности на земли и носят в основном разрешительный и регулятивный характер. Круг полномочий и степень ответственности системы органов госвласти в строительном комплексе основаны на принципах разграничения предметов ведения между Правительством России, федеральными органами госвласти, субъектами России и системами ОМСУ [6. С. 67-77]. Однако, несмотря на сформированную в России концептуальную нормативно-правовую базу, которая регулирует правоотношения в области градостроительства, в части разграничения полномочий субъектов управления строительным комплексом существует ряд несовершенств. В связи с этим актуальным является исследование организационно-правовых проблем распределения полномочий субъектов управления в сфере градостроительной деятельности на примере города Москвы.

Целью работы является изучение организационно-правовых проблем разграничения полномочий субъектов управления строительным комплексом в городе Москве. Для ее достижения были использованы аналитический, синтетический, индуктивный и дедуктивный методы обработки тематических исследований, научных публикаций и релевантных литературных источников.

Согласно ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, ОМСУ обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а ч. 2 ст. 132 Конституции РФ – ОМСУ могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству [4]. То есть законодатель закрепляет возможность передачи полномочий сверху вниз, но не наоборот. Нормы, конкретизирующие положение ст. 132 Конституции РФ, содержатся в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ (далее – Закон № 131-ФЗ), согласно ст. 17 которого субъекты РФ получают право своими законами перераспределять полномочия между ОМСУ и органами госвласти субъекта РФ [10]. В то же время Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (далее – Закон № 136-ФЗ) допускает передачу полномочий ОМСУ по вопросам местного значения на государственный уровень [11]. Таким образом, Закон № 136-ФЗ противоречит по данной позиции Конституции РФ.

Ст. 6.1 ГрК РФ предусматривает передачу органам госвласти субъектов РФ полномочий в сфере организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, а также контроля за соблюдением ОМСУ законодательства о градостроительной

деятельности, а ст. 8.2 ГрК РФ – возможность перераспределения полномочий ОМСУ и органов госвласти субъекта РФ в сфере градостроительства. При этом перечень полномочий органов госвласти РФ является открытым, а перечни полномочий органов госвласти субъектов РФ и ОМСУ сформулированы закрытыми, что является проблемным вопросом [7. С. 56-62].

Поскольку Москва является городом федерального значения и осуществляет функции столицы государства, градостроительная деятельность в ней нуждается в особом регулировании. Ст. 63 ГрК РФ устанавливает, что в случае, если законом Москвы полномочия в строительном комплексе не отнесены к вопросам местного значения в соответствии со ст. 79 Закона № 131-ФЗ, то полномочия, установленные ч. 3 ст. 8 ГрК РФ, осуществляются органами госвласти Москвы. То есть конкретно особенности градостроительной деятельности в Москве и других городах федерального значения не предусмотрены, что является законодательным пробелом и требует устранения посредством внесения изменений в Закон № 131-ФЗ.

Градостроительный кодекс города Москвы (далее – ГрК Москвы) устанавливает распределение полномочий в области градостроительства между Московской городской Думой, Правительством Москвы и ОМСУ [2]. Согласно ГрК Москвы, полномочия ОМСУ муниципальных образований по вопросам местного значения в сфере строительства устанавливаются законом города Москвы от 06.11.2002 № 56 (далее – Закон № 56) [3]. Также ОМСУ могут наделяться отдельными полномочиями города Москвы – государственными полномочиями – в области градостроительства.

Согласно п. 23.1 ч. 1 ст. 8 Закона № 56, к вопросам местного значения муниципального округа относятся внесение в орган исполнительной власти города Москвы или комиссию по вопросам градостроительства при Правительстве Москвы предложений к проектам:

- Генерального плана города Москвы и его изменений;
- правил землепользования и застройки;
- территориальных и отраслевых схем развития, реконструкции и реорганизации жилых и природных территорий;
- планировки территорий;
- межевания жилых территорий, не подлежащих реорганизации;
- решений о предоставлении разрешений на условно разрешенный вид использования строения либо земельного участка, на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства либо реконструкции здания.

В число вопросов местного значения городского округа, согласно п.п. 25-25 ч. 2 ст. 8 Закона № 56, входят:

- утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки и документации по планировке, подготовленной на основе генеральных планов;

- подготовка, регистрация и выдача градостроительных планов земельных участков;
- выдача разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию при муниципальном строительстве и реконструкции зданий;
- прием уведомлений о сносе и завершении сноса строений;
- утверждение местных нормативов градостроительного проектирования;
- управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в муниципальной собственности, их резервирование и изъятие для муниципальных нужд;
- осуществление муниципального земельного контроля в области находящихся в муниципальной собственности земельных участков.

Данные полномочия требуют более подробного регламентирования с учетом иных функций, осуществляемых столицей, таких как предоставление органами исполнительной власти дополнительных услуг, связанных, в том числе, с использованием земельных участков и зданий, что закреплено п. 2 ст. 70 Устава города Москвы [9].

Несмотря на обширный перечень полномочий, закрепляемых за ОМСУ Москвы, только небольшая их часть предусматривает возможность принятия самостоятельных решений, тогда как остальные предполагают внесение предложений в городские органы исполнительной власти. Тем самым происходит ограничение круга решения вопросов ОМСУ, что указывает на отсутствие четкого разделения полномочий.

Стоит отметить, что круг предметов ведения муниципальных образований, установленный Законом № 56, значительно сокращен по сравнению с перечнем вопросов местного значения, который закреплен в гл. 3 Закона № 131-ФЗ, что указывает на законодательное присвоение городскими властями существенной части полномочия по вопросам местного значения и их передачу районным подразделениям Правительства Москвы.

Таким образом, в системе управления строительным комплексом в Москве существует ряд существенных противоречий и несовершенств, приводящих к фактическому изъятию у ОМСУ ряда полномочий и отсутствию у них эффективных инструментов для воздействия на решения, которые принимает орган госвласти. Данное обстоятельство требует совершенствования законодательного регулирования отношений в сфере строительства в части перераспределения полномочий субъектов управления строительным комплексом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // СПС КонсультантПлюс // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/.
2. Закон г. Москвы от 25.06.2008 № 28 (ред. от 08.06.2022) «Градостроительный кодекс города Москвы» // Электронная Москва // <http://mosopen.ru/documents/main/gradostroitelniy-kodeks-moskvi/g1>.
3. Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 (ред. от 16.07.2014) «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // АО «Кодекс» // <https://docs.cntd.ru/document/3640419>.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС КонсультантПлюс // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.
5. Кучмаева С.Н., Сидоров Ю.В. Структура и особенности правоотношений, регулируемых законодательством в области градостроительной деятельности // Научный журнал. 2019. № 1 (35).
6. Кучмаева С.Н., Сидоров Ю.В. Особенности административно-правового регулирования полномочий субъектов публичной власти в области градостроительной деятельности // Научный журнал. 2019. № 6 (40).
7. Кучмаева С.Н., Сидоров Ю.В. Особенности градостроительного законодательства, его место в системе административного права // Достижения науки и образования. 2018. № 18 (40).
8. Романова О.А. Субъекты и объекты градостроительных правоотношений // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 12 (109). DOI: 10.17803/1994-1471.2019.109.12.053-061.
9. Постановление Московской городской Думы от 30.01.2008 № 25 «О докладе Московской городской Думы «О состоянии законодательства города Москвы» // АО «Кодекс» // <https://docs.cntd.ru/document/3607978>.
10. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.
11. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/.

V.E. NAZAROV

*Student of the training program Legal support
state and municipal administration, Institute of Public Service and
Management, Russian Academy of National Economy and State
service under the President of the Russian Federation,
Moscow, Russia*

ORGANIZATIONAL AND LEGAL PROBLEMS OF DETERMINATION OF AUTHORITIES OF CONSTRUCTION COMPLEX MANAGEMENT SUBJECTS IN THE CITY OF MOSCOW

The article analyzes the organizational and legal problems of delimiting the powers of the subjects of management of the construction complex in the city of Moscow. The provisions of normative legal acts in terms of regulating the redistribution of powers between state authorities and local self-government are considered. The norms of the Laws of Moscow on the redistribution of powers between local governments and state authorities in the field of urban planning are given, their imperfections are revealed.

Key words: *building complex, subjects of management, authorities, public authorities, local governments, Moscow.*