

Виды и состав градостроительных правоотношений

БОЛТАНОВА Елена Сергеевна, профессор кафедры природоресурсного, земельного и экологического права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, профессор кафедры информационного права Томского государственного университета систем управления и радиоэлектроники, доктор юридических наук, доцент

634050, Россия, г. Томск, просп. Ленина, 36

E-mail: bes@sibmail.com

Градостроительный кодекс Российской Федерации лишь упоминает категорию «градостроительное отношение» и называет его субъектов, что явно недостаточно и требует специального исследования этой базовой категории градостроительных норм. Автор предлагает теоретический поэлементный анализ градостроительного правового отношения. На сегодняшний день можно констатировать этап становления специальных исследований по вопросам градостроительства, поскольку градостроительное законодательство России еще относительно молодое. Отсутствие отрасли градостроительного права во многом определяет правоприменительный анализ норм градостроительного законодательства.

Автор ставит задачи теоретико-правового исследования градостроительных отношений, рассмотрения их состава, выделения видов этих отношений.

Методологическую основу исследования составили формально-логический метод, заключающийся в выявлении и анализе субъекта, объекта, содержания градостроительных отношений, рассмотрении видов градостроительных отношений, формально-юридический метод, позволяющий определить юридические понятия, их признаки, классификацию путем толкования действующего законодательства, компаративистский метод, предполагающий проведение сравнительного анализа правовых норм и правоприменительной практики.

В работе называются три группы градостроительных отношений, анализируются и системно излагаются элементы состава градостроительного правоотношения. Обосновывается, что в Градостроительном кодексе Российской Федерации субъектом градостроительных отношений также должно признаваться сообщество граждан. Впервые детально называются возможные виды объектов градостроительных правоотношений. Градостроительные отношения при комплексном характере их правовой природы обладают узнаваемым содержанием, имеют специфику объекта и часто — особый статус субъекта.

Ключевые слова: градостроительные отношения, градостроительная деятельность, застройка земель, развитие территорий.

Types and Composition of Urban Development Legal Relations

E. S. BOLTANOVA, professor at the National Research Tomsk State University, professor at the Tomsk State University of Control Systems and Radioelectronics, doctor of legal sciences, associate professor

36, Lenin ave., Tomsk, Russia, 634050

E-mail: bes@sibmail.com

The Urban Development Code of the Russian Federation only mentions the category of «urban development relations» and calls its subjects, which is clearly insufficient and determines the need for a special study of this basic category of urban development norms. The article proposes a theoretical element-by-element analysis of the urban development legal relationship. Today we can state only

the formation of special studies on urban planning, since the urban development legislation of Russia is quite young. The lack of a branch of urban planning law largely determines the law-enforcement analysis of the norms of urban development legislation.

The author sets himself the task of theoretical and legal research of urban development relations and consideration of their composition, identification of the types of these relations.

The methodological basis of the research was formed by a formal logical method consisting in the identification and analysis of the subject, the object, the content of urban development relations, the consideration of the types of urban development relations, the formal legal method allowing to define legal concepts, their characteristics, classification by interpretation of the current legislation, the comparative method conducting comparative analysis of legal norms and law enforcement practice.

In the work are mentioned three groups of urban development relations, they analyze and systematically outline the elements of the composition of the urban development legal relationship. It is substantiated that along with the subjects of urban development relations specified in the Urban Development Code of the Russian Federation the community of citizens as a new subject should be recognized. For the first time, the possible types of objects of urban development legal relations are described in detail. Urban relations with a complex nature of their legal nature have a recognizable content, have a specific nature of the object and often — a special status of the subject.

Keywords: urban development relations, urban development, development of land, development of territories.

DOI: 10.12737/article_59c4d75de5f1a4.90386392

При всей существующей спорности понятия «правоотношения», его основных элементов данный термин является достаточно исследованным в юридической литературе. Градостроительные отношения — комплексное явление, охватывающее разнообразные по составу общественные отношения. Градостроительные отношения настолько разнородны, что в ГсК РФ этот термин употребляется всего несколько раз и только в целях обозначения существования группы отношений, регулируемых законодательством о градостроительной деятельности (ст. 3—6), определения сферы его регулирования. Результатом такого правового воздействия являются градостроительные правоотношения.

Градостроительные отношения в ст. 4 ГсК РФ определены как отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, а также по эксплуатации зданий, сооружений, что соответствует названному в ст. 1

ГсК РФ видам градостроительной деятельности.

При осуществлении градостроительной деятельности субъекты вступают в соответствующие общественные отношения, которые, как известно, оформляют целенаправленные действия. Как писал В. Н. Кудрявцев, человеческое поведение «реализуется в системе общественных отношений», «не может быть раскрыто во всех его проявлениях вне анализа общественных отношений»¹. Общественное отношение — многостороннее явление объективного порядка. Соответственно, о градостроительстве можно говорить как об определенном социальном явлении, внешней формой которого являются общественные отношения, а внутренним содержанием — определенная целенаправленная деятельность.

Наиболее исследованы в юридической литературе отношения по строительству зданий, сооружений. Например, среди юристов существует широкий подход к строительству как определенной отрасли, которая включает

¹ Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология. М., 1982. С. 10, 11.

геологоразведочные, изыскательские, проектные, монтажные, строительные и подобные работы². Такой широкий подход можно обнаружить и в нормативных актах³. Если исходить из легальных конструкций, то действующие нормы ГсК РФ разграничивают инженерные изыскания, архитектурно-строительное проектирование и строительство как отдельные виды градостроительной деятельности. Также самостоятельным видом градостроительной деятельности и разновидностью градостроительных отношений является реконструкция (см., например, ст. 1, 4 ГсК РФ).

В целом законодательство о градостроительной деятельности направлено на упорядочение следующих видов (групп) общественных отношений:

а) отношения, предваряющие и обеспечивающие развитие территорий. Это отношения, которые ориентированы на последующее преобразование территорий в установленных рамках: территориальное планирование, градостроительное зонирование, подготовка и утверждение нормативов градостроительного проектирования, планировка территорий, архитектурно-строительное проектирование;

² См.: Брауде И. Л. Договоры по капитальному строительству в СССР. М., 1952. С. 10; Правовое регулирование капитального строительства в СССР / отв. ред. О. Н. Садилов. М., 1972. С. 5; Кузнецова С. А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 7; Кропачева А. В. Административная ответственность за правонарушения в области строительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 18; Жарский М. И. Ответственность сторон по договорам на выполнение проектно-изыскательских и строительных работ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 4.

³ См., например, п. 8 постановления Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

б) отношения по непосредственному преобразованию, освоению земельных участков и (или) преобразованию объектов капитального строительства: строительство, реконструкция, капитальный ремонт зданий, сооружений;

в) отношения, обеспечивающие нормальное техническое состояние и функционирование зданий, сооружений: эксплуатация зданий, сооружений (включает техническое обслуживание зданий, сооружений, эксплуатационный контроль, текущий ремонт зданий, сооружений). Нормальное техническое состояние и функционирование зданий и сооружений оценивается с позиции устойчивости, надежности зданий, сооружений, а также исправности строительных конструкций, систем инженерно-технического обеспечения, сетей инженерно-технического обеспечения, их элементов в соответствии с требованиями технических регламентов, проектной документации.

Особое место в градостроительном законодательстве занимают активно развивающиеся нормы, регулирующие специфические договоры, совершаемые в градостроительной сфере. С позиции целевой направленности этих договоров, их условий, объекта и содержания возникающих на основании сделок отношений возникающие при заключении договоров отношения относятся: а) к первой группе — из договора о развитии застроенной территории, договора о комплексном освоении территории, в том числе в целях строительства жилья экономического класса, договора о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков или органов местного самоуправления; б) ко второй группе — из договора об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса, договора об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального использования или коммерческого использования.

Как можно заметить, каждая из разновидностей градостроительных отношений характеризуется специфическим содержанием, но при этом возникновение и развитие любого из видов градостроительных отношений имеют целью изменение качественных характеристик территории и иных материальных объектов и (или) обеспечение безопасности проживания граждан.

Субъекты градостроительных правоотношений должны быть наделены необходимым объемом правосубъектности. Они названы в ст. 5 ГсК РФ: Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, физические и юридические лица. Тем самым законодательно установлен довольно широкий круг субъектов градостроительных отношений и их четкое определение непосредственно связано с наличием у них прав, обязанностей и (или) законных интересов в градостроительной сфере.

Физическое и юридическое лицо чаще всего обладает специальным статусом в градостроительных отношениях, в соответствии с которым имеет специфическое наименование. Это: застройщик; технический заказчик; лицо, выполняющее инженерные изыскания; лицо, осуществляющее подготовку проектной документации; саморегулируемая организация в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства или ее член либо их представители.

В юридической литературе небезосновательно предлагается расширить круг субъектов градостроительных отношений. Так, Е. В. Гурнак считает, что «первичным субъектом градостроительных отношений в той части, в какой они являются предметом муниципально-правового регулирования, выступает городское сообщество», и предлагает местное сообщество от-

нести к субъекту градостроительных отношений⁴.

По пути расширения субъектного состава градостроительных отношений идут и законодательные органы некоторых субъектов РФ. В г. Москве субъектами градостроительной деятельности признаются физические лица и их объединения, юридические лица⁵. С позиции толкования очевидно, что в приведенной норме законодатель противопоставляет объединение юридическому лицу. Иными словами, объединение — это группа граждан, не обладающая статусом юридического лица.

В качестве особого субъекта градостроительного законодательства упоминает население субъектов РФ, муниципальных образований⁶. Их

⁴ См.: Гурнак Е. В. Права городского общества в сфере градостроительной деятельности: теория и практика реализации (на примере городских округов): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2013. С. 10, 16—17.

⁵ См. ст. 3 Градостроительного кодекса г. Москвы, утв. Законом г. Москвы от 25 июня 2008 г. № 28.

⁶ Объем статьи не позволяет остановиться на вопросе соотношения таких категорий, как «население муниципального образования», «житель муниципального образования», «правообладатель недвижимости». При этом необходимо отметить, что население — особый субъект правоотношений. Градостроительное законодательство как комплексное обеспечивает детализацию правового регулирования осуществления местного самоуправления. Местное самоуправление заключается в том числе в решении населением непосредственно вопросов местного значения в градостроительной сфере. Следует учитывать, что регистрация по месту пребывания и по месту жительства или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения прав и свобод граждан или условием их реализации (см. ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»). Соответствен-

интересы учитываются при разработке и утверждении нормативов градостроительного проектирования. Для соблюдения интересов населения проект схемы территориального планирования субъекта РФ, муниципального района подлежит согласованию с соответствующим органом местного самоуправления.

Поскольку градостроительные решения затрагивают определенную территорию, а соответственно, и законные интересы как отдельных лиц, так и (возможно) их совокупности (объединения), необходимо признать в качестве субъекта градостроительных отношений определенное сообщество граждан (социальную общность). Состав такого сообщества может быть различным, но этих граждан объединяет общий интерес, общая цель в градостроительной сфере и территория, на которой они проживают (находятся) и (или) имеют объекты недвижимости. Эти два признака обуславливают права коллектива граждан обсуждать, вносить предложения и участвовать в подготовке решений в области градостроительной деятельности в любой форме (участие в собраниях (сходах) граждан, участие в публичных слушаниях, обсуждениях градостроительной документации, обращения в компетентные органы), гарантируемые правовыми нормами. Конституционный Суд РФ также подчеркнул, что по градостроительным вопросам, в частности, публичные слушания преследуют цель «выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер»⁷.

но, население субъекта РФ, муниципально-го образования могут составлять в том числе правообладатели недвижимости и зарегистрированные по месту пребывания лица.

⁷ Пункт 2.1 определения КС РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положения-

В Градостроительном кодексе, например, упоминаются собрания жителей, собрания собственников помещений в многоквартирном доме, граждане, проживающие в пределах определенной территориальной зоны (ст. 28, ст. 39, ч. 7 ст. 51, ч. 2 ст. 55²⁵ ГсК РФ)⁸. В законодательстве субъектов РФ, регулирующем градостроительные отношения, довольно часто называется такой субъект, как инициативная группа. Такая группа признается представителем населения при инициировании ею проведения публичных слушаний, местного референдума, собраний (сходов), конференций. Чаще всего региональный законодатель устанавливает требования к численности группы, необходимой для легитимности ее деятельности в градостроительной сфере⁹.

Соответственно, субъектом градостроительных отношений также должно признаваться *сообщество граждан*, объединенных по терри-

ми статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге».

⁸ Статья 39 ГсК РФ направлена на «обеспечение комплексного учета интересов населения» (см. п. 2.3 определения КС РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О).

⁹ Как правило, численность инициативной группы определяется установлением минимального порога путем указания на конкретное число человек (5 человек — г. Троицк, 50 — г. Барнаул, 100 — г. Находка, 1000 — г. Хабаровск), иногда количественное требование выражается в процентах от числа жителей (например, для проведения публичных слушаний по правилам землепользования и застройки Красноярского сельского поселения (Тюменская область) численность инициативной группы должна быть не менее 3% от числа жителей населенного пункта, обладающих избирательным правом).

ториальному (территориально-соседскому) признаку для обеспечения рационального использования территории, эколого-комфортного проживания, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, удовлетворения иных общих интересов и достижения общих целей, решения общих задач в градостроительной сфере. Юридическим фактом включения гражданина в состав сообщества является, например, возникновение права собственности на недвижимое имущество, факт регистрации гражданина по месту проживания (пребывания) на определенной территории.

Субъекты градостроительной деятельности могут быть объединены в две группы:

а) субъекты, непосредственно осуществляющие градостроительную деятельность (застройщик, проектировщик, орган строительного контроля и др.);

б) субъекты, права и (или) законные интересы которых затрагивает градостроительная деятельность (сообщества граждан, лицо, здоровью, имуществу которого причинен вред при осуществлении градостроительной деятельности, правообладатели соседних с преобразуемыми объектами недвижимости и др.).

Определенную сложность вызывает вопрос об **объектах градостроительных отношений** хотя бы потому, что ГсК РФ не содержит специальной статьи, посвященной объектам. Рассматривая объекты градостроительных отношений, можно выделить следующие. Во-первых, таким объектом является территория публичного образования: Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования.

В силу ст. 67 Конституции РФ территория Российской Федерации включает территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Данное положение справедливо подвергается в юридической литературе критике из-за соединения

в нем двух подходов — географического (физического) и политического (государственно-политического). Тем не менее оно позволяет увидеть в составе территории не только земную поверхность, но и водное, воздушное пространство.

Такой подход (включающий различные виды пространств) можно обнаружить и в законодательстве о градостроительной деятельности. Территория представляет собой пространственную сферу градостроительства. Преобразование территории в результате строительства, реконструкции неизбежно приводит к воздействию на земельное, воздушное пространство, в определенных случаях — на подземное пространство — недра (метрополитен, объекты коммунальной инфраструктуры и т. п.) и водную поверхность (искусственные земельные участки, специальные сооружения). Это учитывается в градостроительных инструментах, обеспечивающих застройку земель. Например, градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

Во-вторых, объектами градостроительных отношений являются части территорий публичных образований. Такими частями, в свою очередь, могут быть:

а) населенный пункт, межселенная территория, их части. Например, схема территориального планирования муниципального района содержит карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), расположенных на межселенных территориях (ст. 19 ГсК РФ). Подготовка генерального плана может осуществляться применительно к отдельным населенным пунктам, входящим в состав поселения, городского округа (ст. 23 ГсК РФ). На основании ст. 28 ГсК РФ в целях обеспечения всем заинтересо-

ванным лицам равных возможностей для участия в публичных слушаниях территория населенного пункта может быть разделена на части;

б) элементы планировочной структуры (квартал, микрорайон, район, вал, зона (массив), месторождение, набережная, остров, парк, порт, сад, сквер и проч.) и их части. Непосредственно целям выделения элементов планировочной структуры, установления параметров планируемого развития элементов планировочной структуры служат проекты планировки территории. В границах элемента планировочной структуры (квартала, микрорайона) или его части (частей), в границах смежных элементов планировочной структуры или их частей осуществляется развитие застроенных территорий;

в) территории объектов культурного наследия, в том числе территории исторических поселений федерального или регионального значения. Как разъяснило Минкультуры России, граница территории исторического поселения может совпадать с его административной границей или выделять территорию исторического центра поселения, отражающую наиболее значимый период развития планировочной и ландшафтно-композиционной структуры¹⁰. К историческим поселениям отнесены территории следующих городов: Азов, Астрахань, Иркутск, Ростов, Санкт-Петербург, Севастополь, Суздаль, Томск, Ярославль и др.¹¹

Границы территорий объектов культурного наследия, границы территорий исторических поселений федерального или регионального значения в обязательном порядке

отображаются на карте градостроительного зонирования, также границы указанных территорий могут отображаться на отдельных картах (ч. 5 ст. 30 ГСК РФ). Законодательство содержит специальные требования к осуществлению градостроительной деятельности в границах названных территорий (например, ст. 5¹, 60 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»);

г) зоны, выделенные в результате сплошного или спорадического зонирования¹². В действующем законодательстве упоминаются различные виды (наименования) зон, обособление которых производится для решения определенных задач, стоящих перед публичными образованиями. В ГСК РФ определяются три вида зон. Функциональные зоны — зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение. Территориальные зоны — зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты. Зоны с особыми условиями использования территорий — охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, водоохранные зоны, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством РФ. Кроме того, упоминаются особые экономические зоны, зоны планируемого размещения объектов федерального, регионального, местного значения;

д) особо выделенные федеральным законодателем территории, для которых установлены специальные требования к осуществлению градостроительной деятельности:

¹⁰ См. письмо Минкультуры России от 30 апреля 2015 г. № 164-01-39-ГП «О комплексе мер по сохранению и развитию исторических поселений».

¹¹ См. приказ Минкультуры России № 418, Минрегиона России № 339 от 29 июля 2010 г. «Об утверждении перечня исторических поселений».

¹² О сплошном и спорадическом зонировании подробнее см.: Болтанова Е. С. Зонирование земель // Сибирский юридический вестник. 2012. № 2. С. 33—37.

территории опережающего социально-экономического развития (Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»);

территория инновационного центра «Сколково» (Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”»);

присоединенные к г. Москве территории (Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

особо охраняемые природные территории.

В-третьих, объектом градостроительных отношений являются земельные участки. Непосредственным объектом земельные участки являются в отношениях строительства, реконструкции объектов капитального строительства, в отношении план по подготовке градостроительных документов и иных.

Формально земельные участки являются частью определенной территории, но юридически они отличаются от части территории спецификой образования. Легальное определение земельного участка содержится в ст. 6 Земельного кодекса РФ. Главным индивидуализирующим признаком земельного участка являются его границы, определяемые межеванием (последняя — особая процедура, проведение которой отличает образование земельного участка от обособления иных частей территорий¹³) и подтверждаемые кадастровым учетом.

Не анализируя здесь ст. 6 ЗК РФ, согласимся с Е. А. Галиновской в том,

¹³ В случаях, указанных в федеральном законе, земельный участок (ранее учтенный) существует и при отсутствии сведений о координатах характерных точек границ такого земельного участка.

что определение земельного участка является более узким, чем круг земельных отношений, объектом которых он является¹⁴. Сказанное применимо и к градостроительным отношениям, в которых земельный участок довольно часто становится объектом интереса, не связанного с правообладанием. При этом понятия, закрепляемые в специализированных актах (например, понятие земельного участка в ЗК РФ), должны иметь универсальный характер, быть применимы к смежным правовым отраслям, а относительно темы исследования — к градостроительному законодательству. К сожалению, такой универсальностью не обладает легальное понятие земельного участка.

Особое место среди земельных участков занимают те из них, которые застроены или подлежат застройке. На основании дихотомического подхода возможно также выделение незастроенных и не подлежащих застройке земельных участков (предназначенных для использования в целях, не связанных со строительством).

В-четвертых, объектом градостроительных отношений являются объекты капитального строительства. В статье 1 ГсК РФ объект капитального строительства определен как здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек. Создание зданий, строений, сооружений в соответствии со ст. 1 ГсК РФ является разновидностью градостроительных отношений — строительством. Хотя Кодекс прямо не закрепляет, что в результате строительства создаются объекты, обладающие признаком капитальности, — объекты недвижимого имущества, комплексное толкование норм градостроительного и

¹⁴ См.: Право и экономическая деятельность: современные вызовы: монография / Е. Г. Азарова, А. А. Аюрова, М. К. Белобабченко и др.; отв. ред. А. В. Габов. М., 2015.

гражданского законодательства позволяет сделать именно такой вывод.

С учетом протяженного характера линейного объекта и возможности его размещения на нескольких земельных участках (даже расположенных на территории более одного кадастрового округа), а также их роли в обеспечении общественных интересов линейные объекты как определенный вид сооружений особо выделяются в системе объектов капитального строительства. К линейным сооружениям отнесены линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения. Например, схемы территориального планирования Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных районов, предусматривающие размещение линейных объектов федерального, регионального или местного значения, утверждаются на срок не менее чем 20 лет. В иных случаях указанные схемы территориального планирования утверждаются на срок не менее чем 10 лет (ст. 9 ГсК РФ). Публичные слушания по проектам планировки и межевания территории не проводятся, если они подготовлены в отношении территории для размещения линейных объектов в границах земель лесного фонда (ст. 46 ГсК РФ).

Содержание градостроительных правоотношений представлено совокупностью прав и обязанностей, которыми наделены субъекты соответствующего правоотношения. «...И во всех случаях, когда существуют субъективное право и соответствующая ему юридическая обязанность, субъекты — носители прав и обязанностей — оказываются связанными между собой, т. е. связанными правоотношением»¹⁵.

Поскольку градостроительная сфера охватывает довольно разно-

образные виды деятельности, то и содержание этих отношений многообразно.

Возможность, пределы участия публично-правовых образований в лице их органов определяются компетенцией, наличие которой отличает правовой статус субъектов публичного права от правового статуса субъектов частного права¹⁶.

Содержание понятия «компетенция» в юридической литературе является спорным. Одни авторы определяют ее как совокупность прав, другие — как совокупность прав и обязанностей, третьи — как предметы ведения, права и обязанности. Последняя точка зрения, пожалуй, является преобладающей в административно-правовой науке, науке муниципального права. Компетенция является сложной правовой категорией, важнейшим составным элементом которой являются полномочия.

Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности, например, определяются как «закрепляемые нормами законодательства о местном самоуправлении и законодательства о градостроительной деятельности за выборными и иными органами местного самоуправления права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления на территории муниципальных образований в градостроительной сфере»¹⁷. С таким подходом можно согласиться. Полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в градостроительстве — установленная нормативными правовыми актами совокупность прав и обязанностей органов госу-

¹⁶ См.: Лавренюк А. В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9.

¹⁷ Бурмистрова С. А. Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. С. 7.

¹⁵ Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 67.

дарственной власти, органов местного самоуправления, необходимых для решения задач в градостроительной сфере.

В ГсК РФ непосредственно полномочиям органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления посвящена гл. 2. Перечень полномочий органов государственной власти РФ в ст. 6 ГсК РФ является открытым. Перечни полномочий органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления сформулированы в ст. 7, 8 ГсК РФ как закрытые. При этом необходимо учитывать, что возможна передача определенных полномочий Российской Федерации в области градостроительной деятельности органам субъектов РФ (ст. 6¹ ГсК РФ). Полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ в области градостроительной деятельности, установленные ГсК РФ, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 8² ГсК РФ). Также необходимо обратить внимание, что Российская Федерация и ее субъекты могут быть субъектами деликтных обязательств — внедоговорных обязательств, возникающих при возмещении вреда, причиненного в результате осуществления градостроительной деятельности, специальное правовое регулирование которых осуществляется ст. 60 ГсК РФ, но соответствующие обязанности не нашли отражения в гл. 2 ГсК РФ.

Полномочия властных субъектов чаще всего реализуются путем принятия ими нормативных правовых и индивидуально-правовых актов: схем территориального планирования, правил землепользования и застройки, разрешений на строительство и др.

В отличие от полномочий публично-правовых образований права и обязанности иных субъектов градостроительных отношений не находят столь концентрированного законодательного закрепления. В то же время содержание градостроительного отношения довольно четко определяется в градостроительных нормах, которые закрепляют права и обязанности застройщиков, правообладателей и иных лиц. Более того, обязанности субъектов градостроительных правоотношений непосредственно вытекают из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности (например, обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов; обеспечение инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения; осуществление строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории; осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов).

Кстати, в ГсК РФ в подавляющем большинстве норм законодатель определяет права в градостроительной сфере, формулированию обязанностей посвящено не так много правил. И это особенно странно с учетом императивного характера (как правило) градостроительных норм¹⁸.

Итак, градостроительные отношения при комплексном характере их правовой природы обладают своеоб-

¹⁸ В связи с этим можно согласиться с А. А. Рудаковым, что в законодательстве отдается приоритет именно правам над обязанностями и запретами, но это не может «считаться эталоном установления нормативной основы общественных отношений» (Рудаков А. А. Парные юридические категории: теория прав и обязанностей: монография. М., 2016. С. 84—85).

разным содержанием (права и обязанности непосредственно связаны с осуществлением градостроительной деятельности), имеют специфику объекта и часто — особый статус субъекта.

Библиографический список

- Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования. М., 1999.
- Болтанова Е. С. Зонирование земель // Сибирский юридический вестник. 2012. № 2.
- Брауде И. Л. Договоры по капитальному строительству в СССР. М., 1952.
- Бурмистрова С. А. Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009.
- Гурнак Е. В. Права городского сообщества в сфере градостроительной деятельности: теория и практика реализации (на примере городских округов): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2013.
- Жарский М. И. Ответственность сторон по договорам на выполнение проектно-изыскательских и строительных работ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
- Кропачева А. В. Административная ответственность за правонарушения в области строительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
- Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология. М., 1982.
- Кузнецова С. А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
- Лавренюк А. В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
- Право и экономическая деятельность: современные вызовы: монография / Е. Г. Азарова, А. А. Аюрова, М. К. Белобабченко и др.; отв. ред. А. В. Габов. М., 2015.
- Правовое регулирование капитального строительства в СССР / отв. ред. О. Н. Садилов. М., 1972.
- Рудаков А. А. Парные юридические категории: теория прав и обязанностей: монография. М., 2016.

Длящиеся правоотношения в сфере охотничьего хозяйства: проблемы совершенствования федерального законодательного регулирования

ГОРОХОВ Дмитрий Борисович, ведущий научный сотрудник отдела экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушнская, 34

E-mail: ecology@izak.ru

Анализируется коррекция регулирования длящихся правоотношений в сфере охотничьего хозяйства. Порядок регулирования таких правоотношений установлен Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». С формальной точки зрения проблема состоит в попытке установления правовой определенности по вопросу о сроке, на который могут заключаться охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона. Подвергнуто критике предлагаемое решение, иницилирующее ситуацию, при которой с отдельными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями будут заключаться