

На правах рукописи

Бурмистрова Светлана Александровна

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск – 2009

Диссертация выполнена на кафедре теории государства и права и конституционного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Челябинский государственный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Лебедев Валериан Алексеевич

Официальные оппоненты – доктор юридических наук, профессор
Выдрин Игорь Вячеславович,
профессор кафедры конституционного права Уральской государственной юридической академии

кандидат юридических наук
Лихолетова Светлана Вячеславовна,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Южно-Уральского государственного университета

Ведущая организация – Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева

Защита диссертации состоится 27 ноября 2009 года в 12.00 на заседании диссертационного совета ДМ 212.298.16 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Южно-Уральского государственного университета: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан _____ октября 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



О.В. Гречкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации и представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации нередко сопровождалось изменениями в правовом регулировании вопросов местного значения, тем не менее, законодательство о местном самоуправлении традиционно относит определенные сферы градостроительной деятельности к вопросам местного значения. Это обуславливает вовлечение деятельности в области градостроительства, осуществляемой населением непосредственно или через органы местного самоуправления, в русло проводимой в стране государственной градостроительной политики.

С 1 января 2009 года завершился переходный период, установленный для поэтапного введения в действие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 7 мая 2009 г.), принятие которого оценивается как важный этап реформы местного самоуправления в Российской Федерации. Необходимость существенных изменений в организации местного самоуправления на основании указанного Федерального закона обусловила установление значительного переходного периода, по истечении которого потребовалось оценить результаты преобразований. В этих целях была разработана система нормативных актов различного уровня, содержащая развернутый перечень основных и дополнительных показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. В Указе Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 семь из тридцати показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления непосредственно связаны с градостроительной сферой, что свидетельствует о большом значении градостроительной деятельности для развития муниципальных образований и государства в целом. Поэтому вполне закономерно, что федеральное градостроительное законодательство регулирует полномочия органов местного самоуправления постольку, поскольку это необходимо для эффективной реализации политики государства в области градостроительства.

С другой стороны, особенности местного самоуправления как особого уровня организации публичной власти предполагают необходимость определения пределов в различных сферах общественных отношений, заполняемых в режиме саморегулирования. Тенденция развития

законодательства о местном самоуправлении, а также законодательства, регулирующего особенности осуществления местного самоуправления в отдельных сферах общественной жизни, в том числе в области градостроительной деятельности, состоит в централизации правового регулирования, при этом муниципальным образованиям предоставлена значительная свобода нормотворчества. Однако, несмотря на это обеспеченность муниципальных образований нормативными актами в области градостроительной деятельности следует оценивать как крайне недостаточную. Принятые акты органов местного самоуправления по вопросам, отнесенным к их ведению, зачастую противоречат законодательству о градостроительной деятельности Российской Федерации.

Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности осуществляется не всегда последовательно и демонстрирует ряд коллизий законодательства о местном самоуправлении и законодательства о градостроительной деятельности.

Наряду с этим представляется неполной научная разработанность проблемы. В теории права, в межотраслевых исследованиях научному анализу подвергаются общее определение компетенции, составляющие ее элементы – предметы ведения и полномочия, разрешение споров о компетенции, соотношение компетенции с понятиями подведомственности, подсудности.

В муниципально-правовой литературе исследуются принципы наделения органов местного самоуправления компетенцией, общие понятия вопросов местного значения и полномочий по решению вопросов местного значения, принципы передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, механизм разграничения полномочий между отдельными органами местного самоуправления, создаваемыми в муниципальном образовании.

Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности рассматриваются, как правило, кратко, в общем виде, для отграничения их от полномочий в других сферах – образования, охраны общественного порядка и др., такой же подход используется при комментировании федерального градостроительного, земельного законодательства.

Встречаются исследования, посвященные отдельным вопросам местного значения в области градостроительной деятельности – градостроительному зонированию, планировке территории.

Таким образом, в настоящее время отсутствует комплексное исследование правового регулирования и практики осуществления полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности, устанавливающее специфику, изучающее особенности осуществления таких полномочий.

Изложенные обстоятельства предопределили выбор и разработку темы диссертационного исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие между органами местного самоуправления и иными субъектами градостроительной деятельности в процессе осуществления органами местного самоуправления полномочий в обозначенной сфере.

Предмет исследования составляют нормы права, закрепляющие полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании научной концепции полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности, которая могла бы служить теоретической основой для реформирования правовой базы, регулирующей полномочия органов местного самоуправления в указанной сфере, и совершенствования правоприменительной практики.

Необходимость реализации указанной цели обусловила постановку и решение следующих **задач**:

1) определение места правовых норм, регулирующих полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности, в системе муниципального права;

2) раскрытие понятия, сущности и содержания принципов деятельности органов местного самоуправления в градостроительной сфере;

3) изучение правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в исследуемой области, обоснование способов эффективного закрепления полномочий нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;

4) осуществление классификации полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности по различным основаниям, обозначение специфики выделенных в ходе классификации групп;

5) установление особенностей осуществления и механизма разграничения полномочий органов местного самоуправления в различных областях градостроительной деятельности;

6) исследование содержания правовых актов органов местного самоуправления, принимаемых в каждой из областей градостроительной деятельности, на системность, полноту регулирования и соответствие законодательству о местном самоуправлении, градостроительному законодательству;

7) выявление недостатков действующего законодательства, регулирующего данную сферу отношений, и практики его применения, а также разработка предложений по их устранению.

Методологическую основу диссертационного исследования составил комплекс общенаучных и специальных методов познания. Основным в работе является дедуктивный подход в исследовании полномочий органов местного самоуправления в намеченной области, также широко применялись анализ, синтез, абстрагирование, моделирование, сравнение, классификация,

методы системного и структурного анализа, логический и исторический подходы. Из числа специальных методов юридической науки использованы формально-юридический метод, метод сравнительного правоведения и правового моделирования, различные приемы толкования норм права.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили работы ученых-теоретиков: С.С. Алексеева, М.И. Байтина, С.Г. Каргополова, В.М. Корельского, В.В. Лазарева, М.Н. Марченко, А.А. Матюхина, В.Д. Перевалова, А.Ф. Черданцева, И.Ю. Юшкарева, Л.С. Явича, и других; представителей отраслевых юридических наук: Н.А. Андрианова, А.А. Анисимова, Л. Бандорина, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, С.А. Боголюбова, А.А. Забелышенского, И.А. Игнатъевой, О.М. Козыря, О.И. Крассова, Н.Л. Лисиной, С.В. Малеты, И. Плотниковой, Л.И. Савенко, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, Г. Ханатаева, и других.

При исследовании сущности градостроительной деятельности использованы труды специалистов в области градостроительства: Ю.В. Абдурахимова, Р.Я. Беспечной, М.Я. Вильнера, Б.В. Зембатовой, А.М. Каримова, А.П. Кудрявцева, Г.А. Малояна, С.Д. Митягина, Н.А. Пузиной, М.И. Смоляра, Л.Г. Тарасовой, П.А. Шеворукова.

Были изучены исследования ученых-специалистов в области конституционного и муниципального права: А.С. Авакьяна, О.В. Берга, Т.М. Бялкиной, В.И. Васильева, Н.В. Витрука, И.В. Выдрина, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, М.А. Краснова, В.Н. Кудрявцева, О.И. Куленко, О.Я. Куленко, О.Е. Кутафина, В.А. Лебедева, Р.Г. Миннихметова, Д.А. Пономарева, Н.В. Постового, Ф.М. Раянова, А.А. Сергеева, С.Г. Соловьева, А.А. Уварова, В.И. Фадеева, Т.Я. Хабриевой, К.Ф. Шеремета,.

Нормативную основу работы составил комплекс нормативных правовых актов: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Эмпирическую базу диссертационного исследования образуют материалы судебной практики, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, материалы правоприменительной практики.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно является первым муниципально-правовым исследованием, в рамках которого автором предпринята попытка комплексного изучения правового регулирования и осуществления полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности.

В работе сформулировано понятие принципов деятельности органов местного самоуправления в градостроительстве, раскрыто их содержание. Предложена авторская дефиниция полномочий органов местного

самоуправления в исследуемой области, представлена их классификация. Практическая направленность работы позволяет рекомендовать сформулированные автором предложения, касающиеся уточнения перечня вопросов местного значения, правового регулирования полномочий органов местного самоуправления на территории муниципального образования, установления (изменения) границ муниципальных образований, защиты интересов правообладателей объектов недвижимого имущества при межевании застроенных территорий, ввода в эксплуатацию индивидуальных жилых домов в качестве возможных путей совершенствования законодательства и правоприменительной деятельности.

На защиту выносятся следующие положения, содержащие элементы новизны:

1. Под принципами деятельности органов местного самоуправления в градостроительстве следует понимать выраженные в нормах законодательства о градостроительной деятельности или вытекающие из смысла законодательства о градостроительной деятельности основополагающие, руководящие идеи (начала), определяющие осуществление органами местного самоуправления полномочий в области градостроительной деятельности.

Принципы законодательства о градостроительной деятельности в системе принципов муниципального права приобретают характер внутриинституциональных принципов правового института вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления.

2. Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности – это 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.

Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности обладают следующими признаками:

– устанавливаются нормами законодательства о местном самоуправлении и законодательства о градостроительной деятельности в соответствии с предметом правового регулирования;

– осуществляются выборными и иными органами местного самоуправления, образуемыми в муниципальном образовании, в соответствии с их компетенцией;

– представляют собой права и обязанности органов местного самоуправления в градостроительной сфере;

– осуществляются в пределах территории муниципального образования;

– обеспечивают осуществление задач и функций местного самоуправления в градостроительной сфере.

3. В целях единообразного толкования положений законодательства о компетенции органов местного самоуправления представляется необходимым:

– внести в перечень вопросов местного значения муниципального района ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» утверждение правил землепользования и застройки межселенных территорий; выдачу разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении градостроительной деятельности на межселенных территориях, за исключением случаев, установленных законодательством о градостроительной деятельности; утверждение местных нормативов градостроительного проектирования межселенных территорий;

– дополнить соответствующие перечни вопросов местного значения поселений, городских округов ст. 14 и 16 указанного Федерального закона принятием решений о развитии застроенных территорий;

– переименовать статью 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации, назвав ее «Вопросы местного значения в области градостроительной деятельности».

4. Наиболее эффективным подходом в регулировании полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности на территории муниципального образования представляется принятие отдельного комплексного акта, утверждаемого представительным органом муниципального образования.

Таким нормативным актом следует урегулировать как общие (полномочия представительного, исполнительного органа, главы муниципального образования в области градостроительной деятельности, компетенцию специально уполномоченного органа муниципального образования в области архитектуры и градостроительства; особенности проведения публичных слушаний по проектам решений органов местного самоуправления в градостроительной сфере), так и конкретные вопросы, регулирование которых Градостроительный кодекс Российской Федерации относит к ведению муниципальных образований применительно к каждому виду градостроительной деятельности (состав документов территориального планирования, документов градостроительного зонирования в данном муниципальном образовании; порядок подготовки, согласования и утверждения документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий, механизм взаимодействия органов местного самоуправления при решении указанных вопросов; порядок выдачи органами местного самоуправления градостроительных планов земельных участков, разрешений на строительство, разрешений на ввод в эксплуатацию; порядок обжалования действий и решений органов местного самоуправления в названной области и др.).

Предлагаемый к принятию нормативный акт может носить форму положения о регулировании градостроительной деятельности на территории муниципального образования.

5. Предлагается изложить часть 4 статьи 18 Градостроительного кодекса Российской Федерации в новой редакции, заменив фразу «документы территориального планирования муниципальных образований могут являться основанием для изменения границ муниципальных образований в установленном порядке» предложениями следующего содержания:

«Проекты границ муниципального района, поселения, городского округа разрабатываются органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования в порядке, установленном настоящим кодексом.

Установление (изменение) границ муниципального образования осуществляется на основании документа территориального планирования соответствующего муниципального образования, утвержденного законом субъекта Российской Федерации.

Установление (изменение) границ населенного пункта, не влекущее установление (изменение) границ муниципального образования, осуществляется на основании документа территориального планирования муниципального образования».

6. Представляется необходимым внести в часть 4 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации следующие дополнения: «Вопрос о предоставлении для строительства сформированных на основе выявленных в процессе межевания застроенных территорий земельных участков подлежит обсуждению на публичных слушаниях.

Порядок организации и проведения публичных слушаний по вопросу предоставления для строительства сформированных на основе выявленных в процессе межевания застроенных территорий земельных участков определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования с учетом положений статьи 46 настоящего кодекса».

Перечень вопросов, подлежащих вынесению на публичные слушания, содержащийся в пункте 3 части 3 статьи 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» требуется дополнить вопросом о предоставлении для строительства сформированных на основе выявленных в процессе межевания застроенных территорий земельных участков.

7. При выдаче разрешения на ввод объекта индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию принципиальное значение имеет соответствие объекта градостроительному плану земельного участка. Поскольку оценка такого соответствия входит в компетенцию органов местного самоуправления, считаем целесообразным предоставление органам местного самоуправления полномочия выдавать разрешение на ввод в эксплуатацию объектов индивидуального жилищного строительства.

реконструкция, капитальный ремонт которых осуществлены законным обладателем земельного участка в полном объеме без разрешения на строительство, при условии соответствия градостроительному плану земельного участка.

Теоретическая значимость работы выражается в необходимости совершенствования модели правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности. Положения и выводы, содержащиеся в работе, могут быть использованы для дальнейших теоретических исследований по изучению различных аспектов компетенции органов местного самоуправления в градостроительной сфере.

Практическая значимость работы состоит в том, что содержащиеся в диссертации выводы и положения представляют теоретическую базу, которая может способствовать правотворческой деятельности по совершенствованию законодательства, регулирующего полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности, и правоприменительной практики.

Материалы диссертации могут быть использованы в преподавании курса муниципального права, а также специального курса, посвященного компетенции органов местного самоуправления. Основные положения исследования могут служить основой для создания учебной литературы, научно-методических и учебных пособий по муниципальному праву, земельному праву, административному праву и другим юридическим учебным дисциплинам.

Апробация результатов исследования выражается в том, что основные выводы и положения диссертации изложены и опубликованы в статьях, связанных с тематикой исследования, обсуждены в ходе выступлений на научно-практических конференциях, а также использованы при чтении лекций и проведении практических и семинарских занятий по курсу «Муниципальное право», «Земельное право», «Экологическое право», а также подготовке учебных и методических пособий.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования и включает в себя введение, две главы, объединяющие семь параграфов, заключение и библиографию.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, приводятся методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы работы, показывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования, определяются положения, выносимые на защиту.

Первая глава **«Общая характеристика полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности»** посвящена выявлению роли и значения местного самоуправления для реализации государственной градостроительной политики, анализу принципов деятельности органов местного самоуправления в градостроительстве, а также понятия и признаков полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности.

В первом параграфе первой главы **«Роль местного самоуправления в реализации политики государства в области градостроительной деятельности»** обосновывается роль и значение местного самоуправления для реализации политики государства в градостроительной сфере, определяется место правовых норм, регулирующих градостроительную деятельность муниципальных образований, в системе муниципального права.

На основе изучения различных теоретических позиций исследователей о правовой природе местного самоуправления, положений законодательства о местном самоуправлении, законодательства о градостроительной деятельности, решений Конституционного Суда Российской Федерации сделан вывод о том, что местное самоуправление обеспечивает распространение государственной градостроительной политики на такой уровень публичной власти, который непосредственно воздействует на условия проживания людей, что способствует более эффективной ее реализации.

Полномочия местного самоуправления в области градостроительной деятельности должны осуществляться в целях защиты интересов населения муниципального образования в градостроительной сфере (общественных интересов).

Для выявления особенностей осуществления местного самоуправления в исследуемой области в работе рассмотрены понятие, сущность, содержание, виды, цели и задачи, субъекты градостроительной деятельности, которые нашли отражение в градостроительном законодательстве, выведена его система, выделены и охарактеризованы этапы становления и развития указанной отрасли законодательства в современной России.

Подробному изучению подвергнут вопрос об отнесении законодательства о градостроительной деятельности к предметам исключительного ведения Российской Федерации либо к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Нерешенность обозначенной

проблемы ведет к массовому противоречию нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области градостроительной деятельности и принятых на их основе нормативных правовых актов органов местного самоуправления федеральному градостроительному законодательству.

На основе анализа различных точек зрения, включая мнение Конституционного Суда Российской Федерации, и дополнение Градостроительного кодекса Российской Федерации ст. 8.1, призванной определенно выразить позицию законодателя о правовой природе законодательства о градостроительной деятельности, научная полемика по этому вопросу не прекращается и служит оправданием неторопливости в приведении регионального градостроительного законодательства в соответствие федеральному. На основании изложенного предлагается в порядке, предусмотренном ст. 136 Конституции Российской Федерации, подпункт «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации после слов «... об охране окружающей среды» дополнить словами «о градостроительной деятельности».

Для определения отраслевой принадлежности правовых норм, регулирующих деятельность органов местного самоуправления в градостроительной сфере, решающее значение имеет проблема расположения в системе права норм, регулирующих градостроительные отношения.

Изучение мнений ученых, специализирующихся в области правоведения, архитектуры, градостроительства позволило поддержать точку зрения о существовании градостроительного права в качестве комплексной правовой отрасли, в состав которой вошли нормы, регулирующие осуществление органами местного самоуправления полномочий в области градостроительной деятельности.

Теоретически обоснована связь градостроительного права с муниципальным правом, состоящая в том, что нормы законодательства о градостроительной деятельности, относящие ряд вопросов в области градостроительной деятельности к вопросам местного значения и закрепляющие полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности входят в состав института вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления муниципального права. При этом нормы, установленные федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, регулирующие градостроительную деятельность органов местного самоуправления, входят в общую часть муниципального права; а нормы, издаваемые органами и должностными лицами местного самоуправления, либо гражданами путем непосредственного волеизъявления по вопросам регулирования градостроительной деятельности, относятся к особенной части муниципального права.

Второй параграф первой главы «**Принципы деятельности органов местного самоуправления в градостроительстве**» посвящен исследованию принципов, определяющих осуществление органами местного самоуправления полномочий в области градостроительной деятельности.

Отмечено, что в настоящее время работы, изучающие рассматриваемые в диссертации принципы, практически отсутствуют. В этой связи представляет интерес изучение принципов, установленных в градостроительном законодательстве.

Диссертант полагает, что нормативно закрепленные принципы законодательства о градостроительной деятельности отображают принципы градостроительной деятельности, при этом возможно выведение правовой наукой иных принципов.

Регулирование градостроительным законодательством полномочий органов местного самоуправления формально свидетельствует о распространении принципов градостроительной деятельности на соответствующую деятельность органов местного самоуправления.

Поскольку в диссертационном исследовании проводится идея о том, что нормы, регулирующие осуществление органами местного самоуправления полномочий в области градостроительной деятельности, входят в состав института вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления, принципы градостроительной деятельности обретают характер внутриинституциональных принципов муниципального права и как таковые определяют осуществление органами местного самоуправления соответствующего вида деятельности. При этом происходит трансформация общих принципов градостроительной деятельности в принципы деятельности органов местного самоуправления в градостроительстве.

Под принципами деятельности органов местного самоуправления в градостроительстве предлагается понимать выраженные в нормах законодательства о градостроительной деятельности или вытекающие из смысла законодательства о градостроительной деятельности основополагающие, руководящие идеи (начала), определяющие осуществление органами местного самоуправления полномочий в области градостроительной деятельности.

Принципы деятельности органов местного самоуправления в градостроительной сфере как научное понятие обладают следующими признаками:

– устанавливаются нормами законодательства о градостроительной деятельности либо прямо вытекают из смысла законодательства о градостроительной деятельности. В силу особой значимости таких основополагающих, руководящих идей (начал) для правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в градостроительной сфере представляется, что нормативное закрепление исследуемых принципов должно осуществляться федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- являются обязательными для органов местного самоуправления при осуществлении деятельности в градостроительной сфере;
- определяют осуществление полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности.

Указывается, что Градостроительный кодекс Российской Федерации, перечисляя принципы, не раскрывает их содержания, в связи с чем установление принципов, характерное для земельного законодательства, представляется более предпочтительным, поскольку позволяет уяснить позицию законодателя относительно содержания нормативно закрепляемых принципов.

В работе предпринята попытка определения содержания принципов деятельности органов местного самоуправления в градостроительной сфере на основе научных исследований, посвященных изучению отдельных принципов, обобщения нормативных источников различных отраслей законодательства.

Возможность дальнейшего совершенствования градостроительного законодательства видится в нормативном определении содержания рассмотренных принципов. Не претендуя на всесторонность и полноту проведенного исследования, указывается, что дальнейшее изучение данной проблемы может продвигаться по пути выявления иных принципов деятельности органов местного самоуправления в градостроительстве, установления их содержания, проведения классификации.

Третий параграф первой главы **«Понятие полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности и их классификация»** посвящен определению понятия полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности, его признаков, дифференциации полномочий органов местного самоуправления в указанной сфере по различным критериям и установлению особенностей выделенных в ходе классификации групп.

Поскольку исследование полномочий органов власти неизбежно затрагивает вопросы компетенции, целей, задач и функций этих органов, в работе правовая природа полномочий органов местного самоуправления раскрывается посредством сопоставления содержания понятий компетенции органов местного самоуправления, предметов ведения, вопросов местного значения, функций местного самоуправления, функций органов местного самоуправления, их прав и обязанностей.

Изучение законодательного регулирования полномочий органов местного самоуправления позволяет выявить ряд существенных изменений, внесенных принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом системный анализ законодательства о местном самоуправлении и законодательства о градостроительной деятельности демонстрирует общие правила, подходы и тенденции правового регулирования как общих

полномочий органов местного самоуправления, так и полномочий в градостроительной сфере.

Автором предложено определение понятия полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности, перечислены свойственные приведенному понятию признаки. Предложенное определение, будучи основанным на общепринятых формулировках полномочий органов власти, имеет в настоящем исследовании прикладное значение, и не отличаясь существенной оригинальностью, предполагает установление особенностей указанных полномочий через раскрытие их содержания.

Диссертантом выработан принцип разрешения и устранения противоречий между законодательством о градостроительной деятельности и законодательством о местном самоуправлении в части регулирования исследуемых полномочий с позиции сферы правового регулирования.

Так, законодательство о местном самоуправлении устанавливает общие принципы определения компетенции органов местного самоуправления, а законодательство о градостроительной деятельности закрепляет особенности осуществления полномочий в градостроительной сфере. Регулирование полномочий законодательством о градостроительной деятельности не должно противоречить общим принципам определения компетенции органов местного самоуправления. При этом особенности осуществления полномочий указанных органов в области градостроительной деятельности могут быть выражены только в нормах законодательства о градостроительной деятельности и в этой части законодательство о местном самоуправлении не должно противоречить градостроительному законодательству. Следуя этому правилу, внесены предложения об устранении существующих противоречий законодательства об общих принципах организации местного самоуправления и законодательства о градостроительной деятельности.

Отмечено, что некоторые полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности могут найти выражение и в нормативных актах других отраслей законодательства (земельного, об охране объектов историко-культурного наследия, об особо охраняемых природных территориях и др.). Законодательству о градостроительной деятельности принадлежит приоритет в регулировании полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности, при этом должны соблюдаться общие требования использования и охраны земель, объектов историко-культурного наследия, особо охраняемых природных территорий и т.д.

На основе обобщения различных нормативных правовых актов органов местного самоуправления утверждается, что в муниципальных образованиях могут быть избраны различные способы разграничения полномочий органов местного самоуправления. Предложен наиболее эффективный способ регулирования полномочий органов местного самоуправления в области

градостроительной деятельности на территории муниципального образования.

В работе затронут особый порядок регулирования полномочий органов местного самоуправления в анализируемой области, характерный для городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга, а также возникающие при его реализации проблемы.

Диссертантом предлагается проводить классификацию полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности по ряду оснований:

– по функциональному разграничению компетенции органов местного самоуправления (регулирующие, правоприменительные, представительские и контрольные полномочия);

– по видам градостроительной деятельности (полномочия в области: территориального планирования; градостроительного зонирования; планировки территории; архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства);

– по степени конкретизации полномочий в нормативных правовых актах (полномочия общего характера и полномочия конкретного характера).

Каждая из выделяемых в ходе классификации групп подвергается анализу и подкрепляется примерами из нормативных правовых актов.

Вторая глава **«Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности»** посвящена изучению содержания соответствующих полномочий и правовых актов органов местного самоуправления как форм реализации полномочий применительно к каждому виду градостроительной деятельности. Раскрытие содержания полномочий и выявление механизма взаимодействия органов местного самоуправления осуществлено на основании дифференциации полномочий в зависимости от видов градостроительной деятельности, в которых они осуществляются, с применением функционального разграничения компетенции органов местного самоуправления в качестве дополнительного критерия.

В первом параграфе второй главы **«Территориальное планирование. Документы территориального планирования муниципальных образований»** анализируются нормативное закрепление, разграничение полномочий органов местного самоуправления в области территориального планирования муниципальных образований и взаимодействие органов местного самоуправления при осуществлении указанных полномочий.

Проведено исследование достижений науки планирования, воспринятых градостроительным законодательством, при этом отмечено, что правовое регулирование территориального планирования муниципальных образований не всегда можно признать успешным. Рассмотрено развитие понятия территориального планирования в предшествующем и современном градостроительном законодательстве, выражена поддержка определения

понятия территориального планирования в Градостроительном кодексе Российской Федерации, указаны назначение и виды документов территориального планирования муниципальных образований.

Исследовано регулирование Градостроительным кодексом Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в области территориального планирования согласно выделяемым диссертантом стадиям, при этом отмечено, что регулирование ряда вопросов в области территориального планирования передано на уровень субъектов Российской Федерации, в связи с чем особую остроту приобретает проблема отсутствия в большинстве субъектов Российской Федерации градостроительных уставов, кодексов, законов о градостроительстве, а также нормативных актов органов местного самоуправления, регулирующих вопросы разработки, принятия, исполнения документов территориального планирования муниципальных образований.

В диссертационном исследовании отмечается, что законодательное закрепление отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов по сравнению с достаточно подробной регламентацией полномочий органов местного самоуправления поселений, городских округов на различных стадиях территориального планирования является непоследовательным. В этой связи предложено унифицировать правовое регулирование в области территориального планирования. Также внесено предложение об устранении выявленных противоречий Положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и проектов документов территориального планирования муниципальных образований Градостроительному кодексу Российской Федерации и законодательству о местном самоуправлении.

В работе подчеркивается неопределенность в действующем законодательстве проектов границ муниципальных образований. На основе изучения положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулирующих территориальную организацию местного самоуправления, сделан вывод, что содержание, порядок разработки, согласования проектов границ муниципальных образований, полномочия органов местного самоуправления в указанной сфере должны регулироваться градостроительным законодательством.

Особый акцент в работе был сделан на исследование правового регулирования подготовки и утверждения проектов границ населенных пунктов и проектов границ муниципальных образований в составе документов территориального планирования муниципальных образований.

Диссертант полагает, что разработка проекта границ муниципального образования должна осуществляться органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования. Этот вывод подтверждает ст. 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации, определяющая, что в состав генеральных планов поселений, генеральных планов городских

округов входят карты, отображающие границы поселения, городского округа, а также ч. 2 ст. 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации 1998 г., согласно которой проекты черты городского и сельского поселений, черты другого муниципального образования, за исключением проектов черты городов федерального значения, разрабатываются органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования в порядке, установленном кодексом. Отсутствие в действующем Градостроительном кодексе Российской Федерации указанной нормы, по мнению автора, является неоправданным.

Поскольку по смыслу ст. 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации разработка проекта границ поселения отнесена к ведению органов местного самоуправления поселения, считаем, что предусмотренное ст. 19 Градостроительного кодекса Российской Федерации отображение в схеме территориального планирования муниципального района существующих и планируемых границ поселений, входящих в состав муниципального района, имеет не правообразующее, а информационное значение.

В диссертации отмечается, что ст. 19 Градостроительного кодекса Российской Федерации не предусмотрено включение в содержание схемы территориального планирования муниципального района собственно границ муниципального района, тем самым вопрос о порядке подготовки, согласования и утверждения проекта границ соответствующего муниципального образования вообще оказался вне законодательного регулирования. Поэтому представляется необходимым внести в п. 1 ч. 4 ст. 19 Градостроительного кодекса Российской Федерации дополнение, устанавливающее, что на картах (схемах), содержащихся в схеме территориального планирования муниципального района, отображаются границы муниципального района.

Ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» содержит требование утверждения законами субъектов Российской Федерации границ муниципальных образований, следовательно, утверждение представительным органом местного самоуправления проектов схемы территориального планирования муниципального района, генерального плана поселения, генерального плана городского округа, содержащих положения об изменении границ соответствующих муниципальных образований, означает завершение органами местного самоуправления подготовки проекта границ этих муниципальных образований. Соответственно, такой проект в составе утвержденных схемы территориального планирования муниципального района, генерального плана поселения, генерального плана городского округа может быть утвержден законом субъекта Российской Федерации, что и будет являться основанием установления (изменения) границ соответствующих муниципальных образований на местности.

По нашему мнению, требование ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не распространяется на установление (изменение) границ населенных пунктов, не влекущее изменение границ муниципального образования. Верность этого предположения подтверждается ст. 4.1 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», вступившей в силу с 1 января 2007 г., согласно которой до утверждения генеральных планов городских округов, генеральных планов поселений, схем территориального планирования муниципальных районов, но не позднее 1 января 2010 г. включение земельных участков в границы населенных пунктов или исключение земельных участков из границ населенных пунктов осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Как следует из приведенных положений рассматриваемой статьи, она имеет временный характер и применяется до утверждения генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов. Очевидно, что вопрос об изменении границ населенных пунктов путем включения земельных участков в границы населенных пунктов, исключения земельных участков из границ населенных пунктов и изменении их разрешенного использования, не влекущем изменения границ муниципального образования, должен решаться при утверждении документов территориального планирования муниципального образования. И, следовательно, утверждение соответствующих документов территориального планирования имеет в данном случае правообразующее значение и является основанием для изменения границ населенных пунктов и использования указанных земельных участков по другому виду разрешенного использования.

Сформулированные на основе приведенных выводов предложения диссертанта о внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ позволят урегулировать подготовку (разработку, согласование, обсуждение на публичных слушаниях) и утверждение проектов границ муниципальных образований путем использования законодательно установленных процедур подготовки и утверждения документов территориального планирования муниципальных образований (ст. 21 и 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Рассмотрены особенности правового регулирования публичных слушаний в области градостроительной деятельности.

Во втором параграфе второй главы «**Градостроительное зонирование. Правила землепользования и застройки**» исследуются понятие и сущность градостроительного зонирования, полномочия органов местного самоуправления в области разработки и принятия правил землепользования и застройки.

Законодательное регулирование градостроительного зонирования, заимствованного из положительного американского опыта, отличается

преемственностью с некоторыми терминологическими изменениями, которые, однако, не влекут кардинальных перемен в правовом регулировании этого института.

В целом зонирование территорий рассматривается в трех аспектах: как функция управления, как инструмент регулирования хозяйственной и иной деятельности и как правовой институт.

Как функция управления градостроительное зонирование является составной частью градостроительного планирования, поскольку в документах территориального планирования всех видов устанавливаются зоны различного функционального назначения (такую деятельность называют функциональным зонированием). С другой стороны, результат зонирования выражается в правилах землепользования и застройки, представляющих собой схему зонирования и градостроительные регламенты, которые содержат обязательные для соблюдения субъектами градостроительной деятельности требования. Градостроительное зонирование также признается самостоятельным институтом градостроительного законодательства, имеющим комплексный и межотраслевой характер.

В работе исследованы назначение, правовая природа, состав правил землепользования и застройки. Отмечается, что правила землепользования и застройки служат источником права, сферой действия правовых норм, содержащихся в правилах землепользования и застройки, являются границы соответствующих территориальных зон. Рассмотрены примеры попыток оспорить конституционность обязанности осуществления градостроительной деятельности в соответствии с правилами землепользования и застройки.

Проведено отграничение градостроительного зонирования от установления зон с особыми условиями использования территорий, которое не является градостроительным зонированием в понимании градостроительного законодательства. Границы зон с особыми условиями использования территорий устанавливаются в соответствии с иным законодательством и в правилах землепользования и застройки, утверждаемые органами местного самоуправления, включаются только в порядке обозначения на территории муниципального образования зон, на которых ограничивается градостроительная деятельность.

В работе подробно исследованы полномочия органов местного самоуправления согласно выделяемым стадиям разработки, принятия и реализации правил землепользования и застройки. Предлагается включить в нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования, регламентирующий проведение публичных слушаний, положение об обязательном назначении согласительных процедур в случае несогласия населения с проектом правил землепользования и застройки.

Особая значимость правил землепользования и застройки порождает поиск законодателем путей стимулирования органов местного самоуправления к их разработке. Отмечено, что в настоящее время

законодательно реализован подход административного принуждения. Это нововведение следует оценивать как положительное, однако только административное принуждение к скорейшей разработке и принятию органами местного самоуправления правил землепользования и застройки может оказаться малоэффективным. Внесено предложение по оказанию финансовой помощи нуждающимся муниципальным образованиям.

Поскольку градостроительное законодательство определяет лишь общие требования к содержанию правил землепользования и застройки, возможно использование различных концепций для их разработки. На основе изучения большого числа правовых актов органов местного самоуправления утверждается, что правила землепользования и застройки в различных муниципальных образованиях могут существенно различаться по составу, содержанию. Закономерно возникает вопрос выбора критериев оценки их качества в целях эффективного регулирования градостроительной деятельности. Критерием качества правил землепользования и застройки предлагается считать способность удовлетворять выявленные или предполагаемые потребности различных групп общества в целях развития муниципального образования, при этом способом совершенствования правил является внесение в них изменений. Такая позиция в целом автору представляется верной, однако поскольку большое число изменений может свидетельствовать как о высокой степени учета предложений заинтересованных субъектов градостроительной деятельности, так и быть признаком несоответствия правил землепользования и застройки действующему законодательству или документам территориального планирования, первостепенную важность имеет адекватная оценка органами местного самоуправления способности правил землепользования и застройки соответствовать потребностям эффективного регулирования градостроительной деятельности.

Третий параграф второй главы **«Планировка территории. Виды документации по планировке территории»** содержит анализ правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в области планировки территории, а также документации, утверждаемой органами местного самоуправления в процессе планировки территории муниципального образования.

В работе исследованы назначение, сущность планировки территории, виды документации по планировке территории, ее место в системе градостроительной документации, отмечено изменение подхода в законодательном регулировании планировки территории.

Законодательно выделяются такие виды документации по планировке территории, как проекты планировки территории, проекты межевания территории, градостроительные планы земельных участков. Требования к составу документации по планировке территории свидетельствуют о строгой преемственности видов документации по планировке территории, выражающейся в том, что отдельные виды документации по планировке

территории могут, как входить в другой вид документации по планировке территории, так и разрабатываться отдельно.

Наибольший интерес и неоднозначную оценку ученых вызывает правовое регулирование межевания уже застроенных территорий, когда сложившееся землепользование не имеет фиксированных границ.

Проблема кроется в отношении к обязательности учета норм предоставления земель, существовавших в период застройки размежевываемых в настоящее время территорий.

Градостроительный кодекс Российской Федерации обязывает учитывать нормативы и правила, действующие в период застройки, с целью определения максимально допустимого размера земельного участка существующей застройки на период застройки с тем, чтобы превышающую эту максимальную величину часть земельного участка можно было использовать для размещения иных объектов. Между тем необходимость соблюдения указанного требования не всем представляется очевидной. Негативную оценку в юридической литературе получила практика, отрицающая при правовом регулировании межевания ранее действующие нормативы предоставления земель для строительства. В связи с этим повсеместное распространение получили «уплотняющие нормативы», значительно уменьшающие площади фактического землепользования под существующими зданиями в целях предоставления таким образом выявленных «излишков» для нового строительства.

Разработчики Градостроительного кодекса Российской Федерации и другие исследователи справедливо отмечают, что такая позиция пренебрегает интересами собственников квартир в существующих многоквартирных домах, иных ранее возведенных объектов недвижимости, на соблюдение которых направлено указанное требование.

В связи с этим, считаем необходимым приведение в соответствие Градостроительному кодексу Российской Федерации нормативных актов субъектов Российской Федерации и прекращение практики нарушения прав граждан и юридических лиц на землю путем проведения политики уплотнительной застройки без учета норм предоставления земель под строительство, действовавших на момент их предоставления. Только в случае выявления при соблюдении указанных правил земельных участков, превышающих установленные градостроительным регламентом предельные размеры земельных участков, сформированные на их основе участки могут предоставляться под новое строительство при условии соответствия вновь образованных участков градостроительным регламентам.

В целях защиты интересов населения муниципального образования диссертантом предложено внести в законодательство о местном самоуправлении и градостроительное законодательство дополнение, устанавливающее требование о проведении публичных слушаний при предоставлении для строительства земельных участков, выявленных в процессе межевания застроенных территорий, поскольку одобрение или

резкое недовольство правообладателей недвижимости вызывает именно размещение новых объектов в существующей застройке.

В четвертом параграфе второй главы **«Выдача разрешений на строительство и разрешений на ввод объектов в эксплуатацию»** рассматриваются полномочия органов местного самоуправления в области архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, которые сводятся к выдаче разрешений на строительство и разрешений на ввод объектов в эксплуатацию.

При исследовании сущности разрешения на строительство отмечено, что разрешение на строительство по своей природе представляет собой не только и не столько правомочие застройщика, сколько возложение на него обязанности соблюдать все требования закона при строительстве объекта.

Поскольку Градостроительным кодексом Российской Федерации не определено, какой именно орган местного самоуправления уполномочен на выдачу разрешений на строительство, в юридической литературе высказаны опасения, что любой орган муниципального образования может на основании распорядительного документа органа власти осуществлять полномочия в области архитектуры и градостроительства. На основе анализа федерального законодательства о местном самоуправлении сделано заключение, что отсутствуют законные возможности наделения на основании распорядительного документа полномочиями на выдачу разрешений на строительство каких-либо иных органов местного самоуправления, кроме входящих в структуру местной администрации.

Анализ нормативной базы свидетельствует о том, что законодательством субъектов Российской Федерации существенно расширяется перечень объектов и видов строительной деятельности, требующих получения разрешения на строительство, что ведет к противоречию соответствующих нормативных актов градостроительному законодательству Российской Федерации. Указанные положения подлежат приведению в соответствие Градостроительному кодексу Российской Федерации, это же требование касается и нормативных актов органов местного самоуправления.

Подробно исследован вопрос о необходимости проверки соответствия построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства требованиям разрешения на строительство, на основании чего все объекты капитального строительства в зависимости от степени государственного контроля за безопасностью их для жизни и здоровья граждан, окружающей среды разделены на две группы. В первую группу вошли объекты, проектная документация которых проходит государственную экспертизу и при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте которых осуществляется государственный строительный надзор. Вторую группу составили объекты, не требующие получения разрешения на строительство и объекты индивидуального жилищного строительства. На основе изучения содержания деятельности

органов местного самоуправления при выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию сформулировано предложение о предоставлении органам местного самоуправления полномочия выдавать разрешение на ввод объекта индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию, если строительство, реконструкция, капитальный ремонт осуществлены в полном объеме без разрешения на строительство и при этом не нарушены требования градостроительного плана земельного участка.

Поскольку для индивидуальных домов не требуется подготовка проектной документации и при обращении за выдачей разрешения на строительство наряду с правоустанавливающими документами на землю подается схема планировочной организации земельного участка с обозначением места размещения объекта индивидуального жилищного строительства, которая не содержит строительных, технических и др. характеристик планируемого дома, обеспечивающих его безопасность, орган местного самоуправления при выдаче разрешения на строительство может лишь проверить соответствие названной схемы требованиям градостроительного плана земельного участка.

Если строительство (реконструкция, капитальный ремонт) индивидуального дома начато без разрешения на строительство либо в процессе строительства индивидуальный застройщик отступил от схемы планировочной организации земельного участка, но при этом строительство завершено и можно достоверно установить, соответствует ли построенный объект градостроительному плану (по требованиям, касающимся этажности дома, допустимого процента застройки земельного участка, минимально необходимых отступов от границ земельного участка, архитектурного облика, зон действия публичных сервитутов, зон ограничения застройки и т.д.), такие объекты, по нашему мнению, должны вводиться в эксплуатацию во внесудебном порядке.

При этом необходимость обращения в суд возникла бы только в одном случае – если бы орган местного самоуправления пришел к выводу о несоответствии объекта индивидуального жилищного строительства установленным требованиям и настаивал на обеспечении такого соответствия, а застройщик требовал сохранения объекта в существующем состоянии.

В параграфах второй главы выделены вопросы, которые надлежит урегулировать актами органов местного самоуправления. В каждом из параграфов работы автор определяет перспективы дальнейшего научного изучения рассматриваемых проблем.

В **заключении** содержатся обобщенные итоги исследования и формулируются выводы, предложения и приводится полный перечень рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства.

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертаций:

1. Богатырева С.А. Правовое регулирование выдачи органами местного самоуправления разрешений на строительство // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». Челябинск, 2006. № 13 (68). Вып. 8. Т. 1. С. 206–211 (0,5 п.л.).
2. Бурмистрова С.А. Полномочия органов местного самоуправления по вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства // Вестник ЧелГУ. Серия «Право». Челябинск, 2008. № 31. Вып. 17. С. 85–91 (0,5 п.л.).

Другие статьи, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях:

3. Богатырева С.А. Градостроительные требования при использовании земель поселений // Частное и публичное в праве: Материалы всероссийской межвузовской научно-практической конференции (29–30 марта 2002 г.): сборник статей; отв. редакторы В.Ф. Горбовой, З.В. Макарова. Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2002. С. 72–75 (0,4 п.л.).
4. Богатырева С.А. Природоохранные требования при использовании земель поселений // Правовая защита частных и публичных интересов: Материалы международной межвузовской научно-практической конференции (20–21 января 2005 г.): сборник статей; в двух частях; отв. ред. Б.И. Ровный. Челябинск: Фрегат, 2005. Ч. 2. С. 248–252 (0,4 п.л.).
5. Богатырева С.А. Проблемы правового регулирования градостроительной деятельности // Правовая защита частных и публичных интересов: Материалы международной межвузовской научно-практической конференции (19–20 января 2006 г.): сборник статей; в трех частях; отв. ред. Б.И. Ровный. Челябинск: Фрегат, 2006. Ч. 3. С. 179–185 (0,6 п.л.).
6. Бурмистрова С.А. Классификация полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности // Южно-Уральский юридический вестник. 2008. № 1-2. С. 109–111 (0,3 п.л.).