**Некоторые проблемы формирования единой системы органов исполнительной власти в сфере строительной деятельности**

Кузнецова Светлана Александровна, аспирант Московской государственной юридической академии (МГЮА), г. Москва

Применительно к области строительства одной из основных задач правового регулирования является установление обоснованного разграничения компетенции РФ и субъектов в ее составе. В юридической науке предметами совместного ведения являются те общественные отношения, в которых РФ и ее субъекты совместно ответственны за состояние дел, поскольку в этой сфере государственная деятельность в полной мере не может осуществляться отдельно ни Федерацией, ни ее субъектами. Ст. 72Конституции РФ к предмету совместного ведения РФ и субъектов РФ относит регламентацию земельных отношений, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также земельное, водное, лесное и иное законодательство.

Очевидно, что сфера строительства, учитывая ее комплексное воздействие на окружающую среду, связь с землепользованием, природоохранными и иными правоотношениями, должна быть отнесена к объектам совместного ведения РФ и субъектов в ее составе. Однако, при установлении разграничения предметов совместного ведения между органами государственной власти РФ и ее субъектов ст. 72 Конституции РФ не определяет сферу строительства в качестве объекта совместного ведения [1], что является предпосылкой возникновения некоторых негативных правовых последствий: нарушения принципа верховенства федерального законодательства, отсутствия единой системы органов исполнительной власти РФ и субъектов в сфере строительства и других.

Согласно Градостроительного Кодекса РФ к полномочиям субъектов РФ в рассматриваемой сфере относится установление государственной политики на соответствующих территориях, а также разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствии с Конституцией РФ, актами федеральными законами, а также конституциями, уставами субъектов Федерации. При этом, статьей 1Градостроительного Кодекса РФ дано определение градостроительного устава (кодекса) как закона субъекта РФ, определяющего порядок осуществления градостроительной деятельности на его территории. Очевидно, именно на этом основании в некоторых субъектах Федерации, например, в Ленинградской области, Краснодарском крае, Башкортостане и некоторых других субъектах РФ в настоящее время действуют градостроительные кодексы, имеющие, при этом, различную юридическую силу. Анализ кодифицированных актов законодательства Ленинградской области и Краснодарского края показывает, что изложенные в них правовые нормы представляют собой юридическую предпосылку отнесения сферы строительства к предмету совместного ведения Федерации и ее субъектов, т.к. в основе правовой регламентации рассматриваемых общественных отношений находится принцип верховенства федерального законодательства. В отличие от указанных актов законодательства Градостроительный Кодекс Республики Башкортостан определяет, что законодательство Республики о градостроительстве находится в ведении Республики, и лишь отдельные полномочия по изданию актов законодательства в рассматриваемой сфере Башкортостан может передавать РФ. Устав города Москвы также регламентирует строительство как самостоятельный предмет ведения города Москвы, и указывает, что на своей территории названный субъект Федерации обладает всеми полномочиями в сфере архитектуры, строительства, реконструкции и градостроительного законодательства [2]. Таким образом, применительно к Республике Башкортастан и городу Москве, а также некоторым другим субъектам Федерации, можно сделать вывод о том, что в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным в соответствии с собственной компетенцией, применению подлежит нормативный правовой акт субъекта РФ, т.е. устанавливается приоритет его действия [3].

Несмотря на то, что иерархия административно Г правовых норм, регламентирующих рассматриваемую область общественных отношений по преимуществу соответствует требованиям ч. 2 ст. 76Конституции РФ, рассмотренные примеры является предпосылками нарушения принципа верховенства федерального законодательства. Немаловажным следствием противоречивого определения законодателем правового статуса общественных отношений применительно к сфере строительства является отсутствие единой системы органов исполнительной власти РФ [4]. Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно Г коммунальному комплексу отнесен к федеральным органам исполнительной власти (далее Г Госстрой России) и наделен специальной компетенцией в сфере строительства [5]. В соответствии с Положением о Госстрое России указанный орган исполнительной власти реализует свои полномочия в области нормотворчества, лицензирования и разрешительной политики, целевого программирования, прогнозирования и планирования территорий, контроля и надзора. При этом, с целью реализации своей компетенции Госстрой России наделен правомочиями по организации территориальных органов. Однако, анализ законодательства субъектов Федерации показывает, что созданные на их территории органы архитектуры и градостроительства не входят в систему Госстроя России и не находятся в его подчинении.

В городе Москве образован Комплекс архитектуры, строительства, развития и реконструкции города, в состав которого входит Комитет по архитектуре и градостроительству (Москомархитектура) [6], наделенный статусом органа исполнительной власти города в сфере градостроительной и архитектурной деятельности. Председатель Москомархитектуры Г главный архитектор города Москвы Г назначается на должность Мэром Москвы. Деятельность Комитета координирует и контролирует первый заместитель Премьера Правительства Москвы - руководитель Комплекса архитектуры, строительства, развития и реконструкции города. Созданное в Московской области Министерство строительного комплекса [7] наделено статусом центрального исполнительного органа власти и полномочиями по проведению единой государственной политики в области архитектуры и градостроительства. К ведению указанного Министерства относится реализация отраслевого, межотраслевого управления и координации деятельности органов исполнительной власти и государственных учреждений Московской области. Министр строительства Правительства Московской области назначаестся на должность Губернатором по согласованию с Московской областной Думой. В других субъектах Федерации установлен иной порядок наделения полномочиями руководителя органа архитектуры и градостроительства, при этом компетенция указанных органов практически тождественна [8]. Таким образом, очевидно, что единой системы органов исполнительной власти РФ в области строительства не создано. Название, структура, полномочия, порядок назначения руководителей органов архитектуры и градостроительства субъектов РФ определяются их высшими должностными лицами самостоятельно, в связи с чем отсутствуют правомерная унификация организационно Г правовых форм соответствующих органов государственной власти субъектов Федерации.

Действующее Генеральное соглашение о взаимодействии Госстроя России и органов исполнительной власти субъектов РФ предусматривает проведение единой согласованной строительной и архитектурной политики; создание и развитие единой системы органов исполнительной власти в рассматриваемой области; использование при реализации градостроительных решений механизмов рационального землепользования и природопользования, а также проведение природоохранных мероприятий и решение других задач. При этом, реализуются лишь координационные функции Госстроя РФ, направленные на формирование единой политики в области строительства в РФ с учетом территориальных особенностей субъектов Федерации.

Необходимо отметить, что настоящее время в федеральных округах учреждены государственные учреждения Территориальные управления Госстроя Россиил и назначены их руководители, однако правовая основа деятельности указанных учреждений, задачи и функции еще не определены. Предполагается, что в компетенцию указанных Управлений будут входить полномочия по обеспечению проведения жилищно Г коммунальной реформы, выполнению функции заказчика строительства объектов федерального значения, контролю за реализацией федеральных целевых программ, функционированием жилищно Г коммунального хозяйства, а также взаимодействию с территориальными органами других министерств и ведомств. В каждом субъекте РФ планируется создать инспекции, уполномоченные выполнять задачи и функции Управления на территории субъектов Федерации. В настоящее время создана рабочая группа по доработке нормативной правовой базы деятельности территориальных управлений Госстроя России в федеральных округах [9]. Представляется, что учреждение территориальных управлений Госстроя России не повлияет на действующую систему органов исполнительной власти субъектов Федерации, их полномочия и порядок назначения руководителей. Создание единой соподчиненной системы органов исполнительной власти в области градостроительства возможно только при условии однозначной законодательной регламентации сферы архитектуры, проектирования и строительства как предмета совместного ведения РФ и субъектов Федерации. Таким образом, отсутствие унифицированной системы исполнительных органов в сфере строительства негативно сказывается на реализации отдельных направлений государственной политики. Отсутствие единой системы органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ в области строительной деятельности приводит к тому, что во многих субъектах РФ государственные органы наделены тождественными полномочиями, отсутствует единая система государственного надзора за проектированием и порядком выполнения работ по возведению и реконструкции зданий и сооружений.

Очевидно, что для формирования и реализации унифицированного правового регулирования в сфере строительства необходимо однозначное определение законодателем указанной сферы как предмета совместного ведения РФ и субъектов в ее составе, а также завершение создания единой системы органов исполнительной власти в рассматриваемой области, включающих Госстрой России и его территориальные органы в субъектах РФ.

**Список литературы**

[1] Необходимо отметить, что ни одна из действовавших ранее Конституций (РСФСР - 1918 года, СССР - 1924, 1936, 1977годов) также не определяла область строительства в качестве самостоятельного предмета ведения органов государственной власти.

[2] См. ст. 13 Устава города Москвы // Тверская, 13. 2001. Ж 33.

[3] Законодательство отдельных субъектов Федерации не относит сферу градостроительства к какому Г либо конкретному предмету ведения. См.: ст. 63Конституции Республики Бурятии, ст. 4Конституция Республики Татарстан, ст. 7 Конституции Республики Карелия, ст. 7Устава Хабаровского края, ст. 14Устава Красноярского края, ст. 28Устава Приморского края, ст. 11Основного закона (Устава) Кировской области, ст. 10Устава Смоленской области.

[4] См.: ст. 24Градостроительного Кодекса РФ.

[5] См.: Указ Президента Российской Федерации 17мая 2000 года Ж 867 О структуре федеральных органов исполнительной властил (СЗ РФ. 2000. Ж 21. Ст. 2168), постановление Правительства РФ от 24 ноября 1999г. Ж 1289 Об утверждении Положения о государственном комитете Российской Федерации по строительству и жилищно Г коммунальному комплексул (СЗ РФ. 1999. Ж 48. Ст. 5864)

[6] См.: распоряжение мэра от 4 июля 2000г. Ж 687 Г РМ Об утверждении Положения и Комитете по архитектуре и градостроительству г. Москвы (Москомархитектура)л // Вестник Мэрии Москвы. 2000. Ж 16.

[7] См: положение о Министерстве строительного комплекса Московской области, утверждено постановлением Правительства МО от 05.02.02 Ж 23/3.

[8] См., например: положение о Министерстве строительства и жилищно Г коммунального хозяйства Республики Татарстан, утв. постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан 11июля 2001 г. Ж 448, положение о Государственном комитете Республики Карелия по строительству, стройиндустрии и архитектуре, утв. Указом Главы Республики Карелия от 31июля 2002 г. Ж 80, положение о Департаменте строительства Ханты-Мансийского автономного округа, утв. постановлением Губернатора автономного округа от 25апреля 2002 г. Ж 73, положения о комитете по архитектуре и капитальному строительству администрации Приморского края, утв. постановлением Администрации Приморского края от 29 июня 1994г. Ж 306, положение о Министерстве строительства и архитектуры Свердловской области, утв. постановлением Правительства Свердловской области от 12октября 1998 г. Ж 1046-п, положения о Департаменте строительства и архитектурной политики Смоленской области, утв. постановлением Администрации Смоленской области от 30июля 2002 г. Ж 182.

[9] См.: приказ Госстроя России от 14июля 2003 г. Ж 252 О создании рабочей группы Госстроя России по доработке нормативной правовой базы деятельности территориальных управлений Госстроя в федеральных округахл.