



УДК 342.15

DOI 10.52575/2712-746X-2023-48-4-765-779

Взаимодействие органов исполнительной власти и бизнес-сообществ при реализации программ комплексного развития Севастополя

Росенко М.И.

Севастопольский государственный университет
Россия, 299053, Севастополь, ул. Университетская, 33
MIROsenko@sevsu.ru

Аннотация. Цель исследования – выработка подходов к определению организационно-правовых механизмов взаимодействия органов исполнительной власти Севастополя и бизнес-сообществ при реализации программ комплексного развития территории города. Представлена характеристика взаимодействия органов исполнительной власти и бизнес-сообществ при реализации данной программы, проведен анализ результативности комплексного развития территорий города и установлены проблемы практики правоприменения, выявлен ряд сдерживающих факторов в организационной и правовой сфере, сформулированы предложения по усовершенствованию организационно-правовых механизмов в части: а) уточнения принципа сбалансированности системы стратегического планирования путем внесения в определение участников процесса: органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, б) включения в систему взаимодействия не только органов государственной исполнительной власти и представителей бизнес-сообществ, но и граждан, их представителей и общественных организаций, в) преодоление градостроительной конфликтности посредством введения прозрачных условий комплексного развития территорий, определения и выделения земельных участков, исходя из принципа соответствия правил землепользования и застройки генеральному плану, первичности генерального плана перед правилами землепользования и застройки.

Ключевые слова: комплексное развитие, развитие территории, программы, инвестиционный климат, конкуренция, качество жизни

Для цитирования: Росенко М.И. 2023. Взаимодействие органов исполнительной власти и бизнес-сообществ при реализации программ комплексного развития Севастополя. *НОМОТНЕТІКА: Філософія. Соціологія. Право*, 48(4): 765–779. DOI: 10.52575/2712-746X-2023-48-4-765-779

Interaction of Executive Authorities and Business Communities in the Implementation of Integrated Development Programs of Sevastopol

Maria I. Rosenko

Sevastopol State University
33 Universitetskaya St., Sevastopol 299053, Russian Federation
MIROsenko@sevsu.ru

Abstract. The purpose of the study is to develop approaches to the definition of organizational and legal mechanisms of interaction between the executive authorities of Sevastopol and business communities in the implementation of programs for the integrated development of the city territory. The characteristics of the interaction of executive authorities and business communities in the implementation of this program

© Росенко М.И., 2023



are presented, the analysis of the effectiveness of the integrated development of the city's territories is carried out and the problems of law enforcement practice are identified. A number of constraining factors in the organizational and legal sphere are defined, proposals for improving organizational and legal mechanisms are formulated in terms of: a) clarifying the principle of balance of the strategic planning system by introducing definition of participants in the process: state authorities of the Russian Federation, state authorities of the subjects of the Russian Federation and local self-government bodies of municipalities, b) inclusion in the system of interaction not only of state executive authorities and representatives of business communities, but also citizens, their representatives and public organizations, c) overcoming urban conflict through the introduction of transparent conditions for the integrated development of territories, the definition and allocation of land plots, based on the principle of compliance of the rules of land use and development with the master plan, the primacy of the master plan before the rules of land use and development.

Keywords: integrated development, territory development, programs, investment climate, competition, quality of life

For citation: Rosenko M.I. 2023. Interaction of Executive Authorities and Business Communities in the Implementation of Integrated Development Programs of Sevastopol. *NOMOTHETIKA: Philosophy. Sociology. Law*, 48(4): 765–779 (in Russian). DOI: 10.52575/2712-746X-2023-48-4-765-779

Введение

Уникальное территориальное устройство города Севастополя имеет свои черты: преимущественную площадь занимают земли сельскохозяйственного, рекреационного назначения, лесничеств и лесопарков, особо охраняемых природных территорий и земель Минобороны России, а не земли населенных пунктов. Эта важная особенность предопределяет поиск эффективных способов взаимодействия между различными хозяйствующими субъектами, среди которых федеральные органы, органы исполнительной власти субъекта федерации, органы местного самоуправления города Севастополя, бизнес-сообщество.

Решение задач по повышению привлекательности городских территорий и формирование на них современной и комфортной инфраструктуры предполагает поиск компромисса в выборе стратегий развития территорий, обуславливает необходимость внедрения специального правового режима, обеспечивающего реализацию комплексного решения целевых задач устойчивого развития территорий. Кроме этого, при решении выше поставленных задач необходимо также учитывать то обстоятельство, что территория Севастополя имеет статус свободной экономической зоны и у ее субъектов имеются задекларированные обязательства по застройке территорий.

Выработка теоретических подходов к разработке правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти при реализации программ комплексного и устойчивого развития территорий, структурно-функционального дизайна отношений в заданном контексте является многоаспектной задачей и затрагивает сразу несколько уровней взаимоотношений, в том числе с органами местного самоуправления.

В силу относительно недолгого использования механизма по разработке и реализации программ комплексного развития территорий можно выделить некоторые научные достижения в отдельных вопросах управления территориальным планированием и развитием городов. В частности, в большей степени проработаны вопросы экономического функционирования «регуляторов» управления территориями при использовании земель в проектах комплексного освоения территорий [Свинцова, 2020; Сычев, 2021], образования и развития территорий с учетом административно-правовых режимов [Ткачева, 2018], функционирования института взаимодействия государственно-частного партнерства по освоению территорий города Санкт-Петербурга [Большаков, 2009]. В меньшей степени в

научной литературе освещены вопросы, регламентирующие систему взаимодействия органов исполнительной власти при комплексном развитии территории в отношении городов федерального значения. Так, преимущественно решаются задачи по территориальному планированию в отношении сельскохозяйственных земель и их обращения [Шанцева, 2021], благоустройства дворовых территорий города Москвы [Воскресенская, 2021], административно-правовой организации механизма управления в сфере градостроительства [Бутаева, 2020].

Исследования данного уровня по Севастополю не проводились. Таким образом, на сегодняшнем этапе применения программ комплексного развития территорий требуется исследование в отношении города Севастополя как города, имеющего особый правовой статус и специфику региональной правоприменительной практики, обусловленную динамикой социально-экономического развития.

Целью исследования является выработка подходов к определению организационно-правовых механизмов взаимодействия органов исполнительной власти Севастополя и бизнес-сообществ при реализации программ комплексного развития территории города.

Объекты и методы исследования

Применен структурно-функциональный метод, который позволил исследовать функции и полномочия государственного органа, его структуру, место и роль в системе взаимодействия с другими субъектами реализации программ стратегического планирования и комплексного развития территории, возможности влияния на усовершенствование такого взаимодействия и повышения эффективности государственного управления. Сравнительно-правовой метод применен при изучении опыта стратегического планирования и комплексного развития территории в других субъектах Российской Федерации, с наиболее близкой к Севастополю структурой административно-территориального устройства и системой управления, а именно городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Метод обработки статистических данных, графический метод и метод математического прогнозирования применены при обработке больших данных, что позволило проследить тенденцию зависимости полученных результатов от принятых решений и их взаимосвязь, а также динамику региональных социально-экономических процессов, обусловленных в том числе процессами взаимодействия органов исполнительной власти с бизнес-сообществом по вопросам освоения и развития территории не исключая уровень градостроительной конфликтности.

Источниковую базу составили федеральные законы, нормативные акты, регулирующие взаимодействия органов исполнительной власти и бизнес-сообществ при реализации программы комплексного развития территории города Севастополь, аналитические материалы и статистические данные, доклады, находящиеся в открытом доступе.

Результаты исследования

Содержащиеся в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» принципы стратегического планирования достаточно полно характеризуют подходы, взятые за основу при разработке данного управленческого процесса, его этапов, что позволяет получить иерархию целей и задач, а также четко определить участников процесса на каждой его фазе. Вместе с тем обращает на себя внимание принцип сбалансированности системы стратегического планирования, означающий согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

Ввиду того, что существующая редакция данного принципа в ФЗ-172 не содержит указаний на участников процесса, соблюдение данного принципа зачастую приводит к



простому копированию положений документов вышестоящего уровня, что не позволяет учесть территориальные особенности города Севастополя, равно как и территориальные особенности других субъектов РФ. Представляется целесообразной необходимость уточнения заявленного в п. 5 ст. 7 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» принципа сбалансированности системы стратегического планирования путем внесения в определение участников процесса: органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований.

В соответствии с ч. 2 ст. 63 Градостроительного кодекса РФ (ГрК РФ)¹ в случае, если законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя – полномочия в области градостроительной деятельности не отнесены к перечню вопросов местного значения, полномочия, установленные частью 3 статьи 8 ГрК РФ, осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. По аналогии с городами Москвой и Санкт-Петербургом исключительной компетенцией комплексного развития территорий Севастополя наделено Правительство города, по инициативе которого принимается решение о комплексном развитии территории в Севастополе путем принятия постановления о комплексном развитии территории в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации. При этом разработка и реализация таких программ не всегда происходит на основе и с учетом ожиданий социальных групп общества (местного сообщества).

Последствия данной организационной неурегулированности правоотношений носят противоречивый характер, что обусловлено, с одной стороны, отрицательной оценкой предпринимательских структур степени взаимодействия, с другой стороны, официальной оценкой высокоэффективной деятельности в реализации органами исполнительной власти региональных программ по освоению и развитию территорий города.

Предлагается внедрить организационный механизм, посредством которого разработка региональных программ по освоению и развитию территорий города, их реализация будут осуществляться на основе и с учетом ожиданий социальных групп местного сообщества путем консультативного опроса, общественных обсуждений или публичных слушаний, а контроль реализации жителями – через их представителей.

В настоящее время в городе федерального значения Севастополе образовалась нехватка территорий, пригодных для жилищного строительства, соответствующих действующим документам территориального планирования, что в свою очередь влечет избыточные ограничения хозяйственной деятельности и высокие предпринимательские риски застройщиков, связанные с возможностью реализаций решений о комплексном развитии территории. В настоящее время в Севастополе функционирует лишь один механизм поддержки застройщиков, реализующих инвестиционные проекты освоения и застройки территорий – получение статуса участников свободной экономической зоны с последующей возможностью реализации застройки в рамках договоров об участии в свободной экономической зоне. Такая ситуация в условиях отсутствия Генерального Плана развития города Севастополя может привести к повышению уровня градостроительной конфликтности.

В этой связи и в силу требований части 3 статьи 9, частей 9 и 10 статьи 31, пункта 2 части 1 статьи 34 Градостроительного кодекса РФ, обоснована необходимость в закреплении на региональном уровне принципа соответствия правил землепользования и застройки генеральному плану, первичности генерального плана перед правилами землепользования и застройки, как основополагающего документа территориального планирования, определяющего стратегию градостроительного развития территории и содержащего долгосрочные ориентиры их развития.

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190 – ФЗ: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения: 04.10.2023).

Обсуждение

Обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории является основной задачей в области градостроительной деятельности, решение которой входит в компетенцию государственных органов исполнительной власти. В свою очередь, территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировка территории городов федерального значения являются составными (подготовительными) элементами комплексного развития территорий, реализация которого относится к ведению органов исполнительной власти городов федерального значения.

По данным ведущего аналитического центра фонда «Институт экономики города», занимающегося комплексными исследованиями социально-экономических процессов в России, в городах федерального значения на протяжении пяти последних лет преобладает высокий уровень градостроительной конфликтности, причина которой, по мнению Т.Д. Полиди¹, объясняется протестной активностью по вопросам городской среды и благоустройства, вектором на усиление централизации в городском регулировании и сокращение полномочий муниципалитетов. Некоторые исследователи [Попков, 2022] объясняют высокий уровень градостроительной конфликтности отсутствием достаточного количества земельных ресурсов, спецификой, как региональной структуры исполнительной власти, так и динамичным характером системных геополитических и общественно-политических перемен в России, оказывающих прямое влияние на реализацию региональных программ, в т. ч. на комплексное развитие территорий².

По данным Минстроя России³, положительная динамика реализации механизма комплексного развития территорий характерна лишь девяти регионам страны, в состав которых входят Московская, Калужская, Рязанская, Тамбовская, Белгородская, Челябинская, Курганская области, Ставропольский край и Республика Мари Эл. В данный перечень не вошли такие города федерального значения, как Санкт-Петербург и Севастополь, что предполагает необходимость в рамках данного исследования в установлении причин такой динамики.

Как отмечают исследователи, важность правового поиска в направлении землеустройства территорий городов федерального значения определяется необходимостью выработки и обоснования предложений по совершенствованию системы взаимодействия органов исполнительной власти в различных сферах [Бондарева, 2019; Руденко, Бессонова, 2018; Харченко, Шевцов, 2020; Росенко, 2023]. Другие исследователи отмечают, что концепция устойчивого развития города Севастополя должна заключаться в представлении экономики города и его пространственно-планировочной организации, исходя из роли и функции города в социально-экономическом и оборонном пространстве страны [Смоленкова, 2021, С. 21]. Такого же мнения придерживается А.А. Бруснецов⁴ и Л.В. Ткачева [2018].

Определенную степень оценки процесса взаимодействия органов исполнительной власти с бизнес-сообществом по вопросам освоения и развития территории города Севастополя вносят нормативно установленные критерии⁵:

¹ Полиди Т.Д. 2021. О причинах конфликтности городской среды "Жилье не для тех людей". 02.06.2021. <https://www.urbanomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/zhile-ne-dlya-teh-lyudey-td-polidi-o-prichinah-konfliktnosti> (дата обращения: 24.10.2023).

² Мониторинг и оценка ситуации в экономике, жилищной и градостроительной сферах российских городов и городских агломераций. <https://www.urbanomics.ru/research/project/monitoring-i-ocenka-situacii-v-ekonomike-zhilishchnoy-i-gradostroitelnoy-sferah> (дата обращения: 04.10.2023).

³ Мониторинг реализации механизма комплексного развития территорий субъектами РФ <https://minstroyrf.gov.ru/trades/kompleksnoe-razvitie-territoriy/> (дата обращения: 04.10.2023).

⁴ Бруснецов А.А. 2015. Каким будет город Севастополь: взгляд главного архитектора. Управление развитием территорий. 31.07.2015: <https://urtmag.ru/public/397/> (дата обращения: 01.11.2023).

⁵ Приказ Министерства экономического развития РФ от 23.04.2019 № 241 «Об утверждении критериев и методики оценки инвестиционной декларации на предмет эффективности реализации инвестиционного



– показатели по состоянию инвестиционного климата в городе Севастополе, которые определяются Автономной некоммерческой организацией (АНО) «Агентство стратегических инициатив» опросным путем ¹;

– уровень содействия конкуренции, который определяется Министерством экономического развития России путем методологического расчета ²;

– количество проектов, включая инвестиционные проекты участников свободной экономической зоны и иные проекты, реализуемые (реализованные) на территории города Севастополя.

Их детализация и наглядное представление позволят определить особенности взаимодействия органов исполнительной власти и бизнес-сообществ при реализации программы комплексного развития территории города Севастополя.

АНО «Агентство стратегических инициатив» ежегодно, начиная с 2014 года, проводит оценку инвестиционного климата. Согласно официальным отчетам АНО «Агентство стратегических инициатив» за 2021 год, город Севастополь по качеству жизни находится на девятой позиции из 20 субъектов страны ³. В 2022 году в данном рейтинге Севастополь сместился на 12 позицию, пропустив Тульскую и Калининградскую области ⁴.

По данным Финансового института при Правительстве РФ, по итогам 1-го полугодия 2023 года Севастополь вошел в список городов с самым высоким качеством жизни, заняв 4 позицию из первых пяти: Сочи, Москва, Санкт-Петербург, Севастополь и Краснодар ⁵. При этом по степени содействия региональных властей в создании благоприятных условий для ведения бизнеса и оценки административного давления на бизнес в национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в топ-5 регионов (Москва, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Тюменская и Тульская области) город Севастополь не входит. Национальный рейтинг рассчитывается по 67 показателям в 4 направлениях: регуляторная среда, институты для бизнеса, инфраструктура и ресурсы, поддержка малого и среднего предпринимательства ⁶.

В Севастополе доля предпринимателей, столкнувшихся с коррупцией, почти в два раза превышает показатель по городу Москве (соотношение 62 к 32 баллам); при этом по городу Севастополю показатель оценки каналов прямой связи инвесторов с местным руководством превышает столичный (соотношение 69 к 57 баллам); показатель по степени содействия органами исполнительной власти почти в семь раз меньше в Севастополе, чем в городе Москве (соотношение 73 балла к 17); также показатель по городу Севастополю на 10 баллов превышает показатель Москвы по степени административного давления на бизнес-сообщества. Полная визуализация бальных оценок представлена на рис. 1.

проекта в свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и г. Севастополя» https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_327305/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafdaddd518/ (дата обращения: 04.10.2023).

¹ Национальный инвестиционный рейтинг. АНО «Агентство стратегических инициатив»: https://asi.ru/government_officials/rating/ (дата обращения: 04.10.2023).

² Приказ Минэкономразвития России от 17 октября 2019 г. № 670 «Об утверждении методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по внедрению стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации»: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/prikaz_minekonomrazvitiya_rossii_ot_17_oktyabrya_2019_g_670.html (дата обращения: 04.10.2023).

³ Агентство стратегических инициатив: https://asi.ru/government_officials/quality-of-life-ranking/

⁴ Там же.

⁵ По итогам 1 полугодия 2023 года города с самым высоким качеством жизни — Сочи, Москва, Санкт-Петербург, Севастополь и Краснодар: http://www.fa.ru/Documents/news/2023/112_LQ_2023_1H.pdf (дата обращения: 04.10.2023).

⁶ Национальный инвестиционный рейтинг. АНО «Агентство стратегических инициатив»: https://asi.ru/government_officials/rating/ (дата обращения: 04.10.2023).

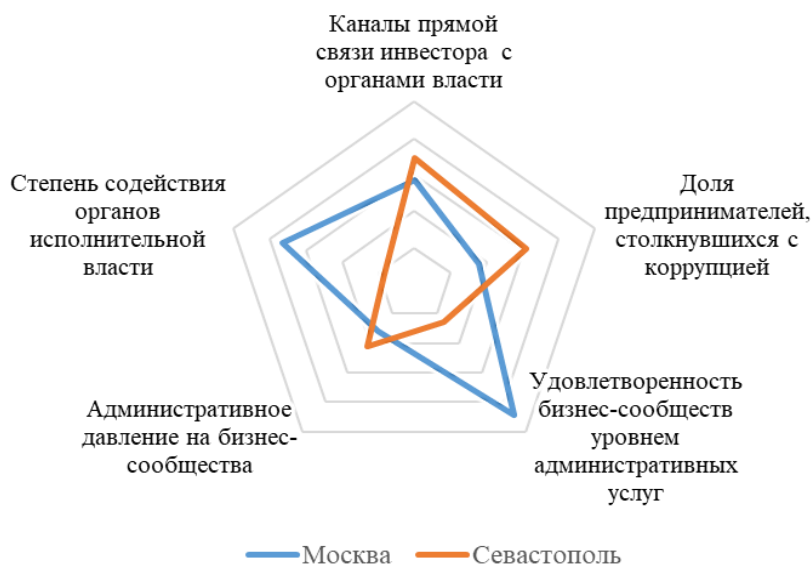


Рис. 1. Степень содействия региональных властей в создании благоприятных условий ведения бизнеса и оценки административного давления (составлено автором на основании отчетов АНО «Агентство стратегических инициатив»¹)

Fig. 1. The degree of assistance of regional authorities in creating favorable business conditions and assessing administrative pressure [compiled by the author on the basis of the reports of the ANO Agency for Strategic Initiatives]

Такие показатели обусловлены в первую очередь тем обстоятельством, что в настоящее время в городе Севастополе образовалась нехватка территорий, пригодных для жилищного строительства, соответствующих действующим документам территориального планирования, что в свою очередь влечет избыточные ограничения хозяйственной деятельности и высокие предпринимательские риски для застройщиков, связанные с возможностью реализаций решений о комплексном развитии территории [Шуневиц и др., 2019, с. 42]. В Севастополе функционирует лишь один механизм поддержки застройщиков, реализующих инвестиционные проекты освоения и застройки территорий, – получение статуса участников свободной экономической зоны с последующей возможностью реализации застройки в рамках договоров об участии в свободной экономической зоне. Такое положение в исследуемой сфере не обеспечивает развитие полноценного государственно-частного партнерства. Если обратиться к рейтингу по уровню содействия развитию конкуренции по субъектам РФ за 2021 год, то и по данному показателю Севастополь имеет наименьшее значение из группы городов федерального значения – 72,0368; Москва – 88,27036, Санкт-Петербург – 74,328².

На фоне представленных общих показателей положительным аспектом для города Севастополя является растущее количество проектов, включая инвестиционные проекты участников свободной экономической зоны и иные проекты, реализуемые (реализованные) на территории города Севастополя, предметы которых связаны с застройкой и освоением территорий города, в том числе следующие:

- разработка градостроительной документации по планировке территории города Севастополя;
- формирование системы документации по планировке территории площадных и линейных объектов;

¹ Национальный инвестиционный рейтинг. АНО «Агентство стратегических инициатив».: https://asi.ru/government_officials/rating/ (дата обращения: 04.10.2023).

² Об итогах реализации стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации в 2021 году. С.14–16): https://www.economy.gov.ru/material/file/96d5c75efc49f9ccfd5c3efbeb754085/doklad_2021g.pdf (дата обращения: 04.10.2023).

– обследование технического состояния, проведение изыскательских работ и оценка предполагаемой (предельной) стоимости объектов;

– обследование технического состояния, проведение изыскательских работ и оценке предполагаемой (предельной) стоимости объектов: «Градостроительные и инвестиционные обоснования для комплексной застройки территории города Севастополя для строительства служебного, стандартного (социального) жилья» (рис. 2).

Второстепенным критерием, характеризующим уровень взаимодействия органов исполнительной власти и бизнес-сообществ, является оценка реализации государственных программ и мероприятий в области градостроительной деятельности. Такая оценка ежегодно проводится Министерством экономического развития города Севастополя и выражается в следующих показателях (рис. 3).

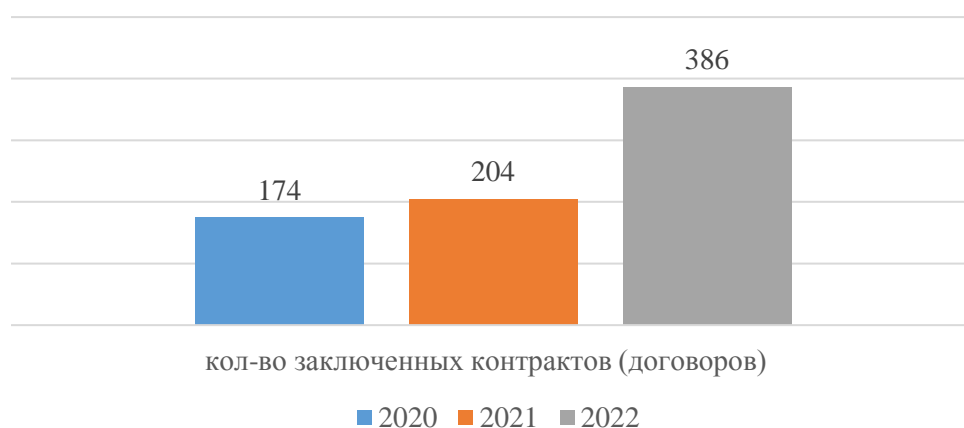


Рис. 2. Количество проектов, предметы которых связаны с застройкой и освоением территорий города (составлено автором по данным Минстроя РФ ¹)

Fig. 2. The number of projects, the subjects of which are related to the development and development of the city's territories (compiled by the author according to the Ministry of Construction of the Russian Federation)

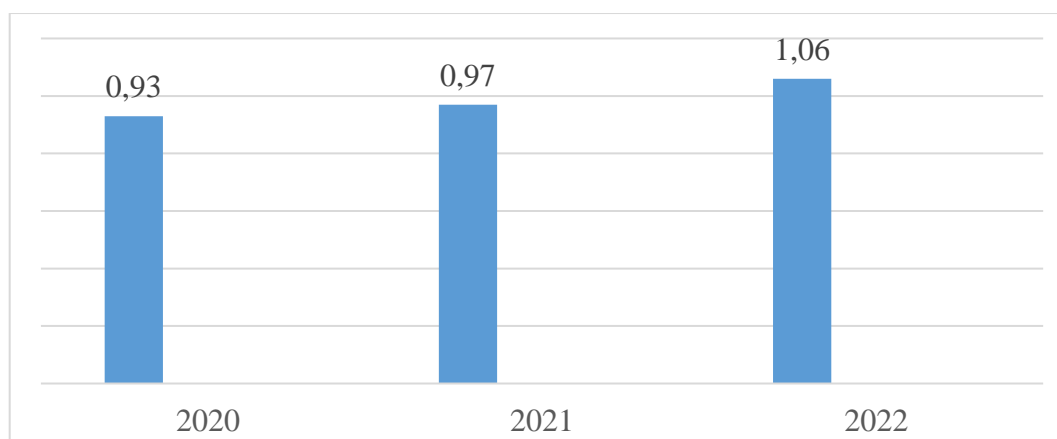


Рис. 3. Уровень эффективности реализации Программы градостроительной деятельности (%) (составлено автором на основании отчетов Департамента экономического развития Севастополя)

Fig. 3. The level of efficiency of the implementation of the Urban Development Program (%) (Compiled by the author on the basis of reports from the Department of Economic Development of Sevastopol)

¹ Минстрой России. Деятельность. Официальный сайт Минстроя России. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/trades/> (дата обращения: 04.10.2023).

Таким образом, правоотношения в рассматриваемой сфере достаточно противоречивы, что обусловлено, с одной стороны, отрицательной оценкой предпринимательскими структурами степени взаимодействия с органами исполнительной власти, с другой стороны, официальной оценкой органами исполнительной власти региональных программ по освоению и развитию территорий города как высокоэффективных. Выявление данного противоречия обуславливает необходимость детального рассмотрения процессов реализации комплексного развития территорий города Севастополя.

Рассмотрим особенности организации взаимодействия органов исполнительной власти в городах федерального значения через их компетенцию.

В соответствии с ч. 2 ст. 63 ГрК РФ¹ в случае, если законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя полномочия в области градостроительной деятельности не отнесены к перечню вопросов местного значения, определенному законами указанных субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 79 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², полномочия, установленные частью 3 статьи 8 ГрК РФ, осуществляются органами государственной власти субъектов РФ – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. По общему правилу к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности в соответствии с п. 11 части 3 статьи 8 ГрК РФ относятся: принятие решения о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления [Попков, 2022, с. 54].

В городах федерального значения принятие решения о комплексном развитии территорий не относится к компетенции органов муниципальных образований. Организация муниципального самоуправления в городе Севастополе аналогична организации в городах Москве и Санкт-Петербурге. По аналогии с городами Москва и Санкт-Петербург, исключительной компетенцией комплексного развития территорий Севастополя наделено Правительство города, по инициативе которого принимается решение о комплексном развитии территории в Севастополе путем принятия постановления о комплексном развитии территории в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Таким образом комплексное развитие территорий в городах федерального значения осуществляется на уровне публичной политики, в рамках которой органы исполнительной власти разрабатывают и реализуют программы деятельности в области градостроительства. При этом разработка и реализация таких программ должны протекать на основе и с учетом ожиданий социальных групп общества (местного сообщества) через их представителей, т. е. с общественным участием и с учетом сохранения исторического наследия и, что немаловажно, с обеспечением экологической стабильности региона. На последнем акцентируют внимание некоторые ученые [Мильчакова и др., 2022].

Перечень органов исполнительной власти города Севастополя, ответственных за участие в реализации программ по освоению и развитию территорий города, схематично представлен на рис. 4.

Полномочия перечисленные органы исполнительной власти осуществляют на основании разработанных и утвержденных положений применительно к каждому департаменту. Из анализа их содержания усматривается, что ответственными исполнителями программы по развитию государственного управления города Севастополя являются Департамент аппарата правительства г. Севастополя, Департамент аппарата губернатора и Департамент финансов города, а ответственными исполнителями программ комплексного развития тер-

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения: 04.10.2023).

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 04.10.2023).

риторий города Севастополя являются перечисленные на рис. 6 департаменты, при этом степень ответственности варьируется от основной и до второстепенной (вспомогательной), что обусловлено сферой полномочий каждого департамента в отдельности.



Рис. 4. Органы исполнительной власти города Севастополя¹
Fig. 4. Executive authorities of the city of Sevastopol

Исполнительные органы государственной власти города Севастополя имеют свою структуру управления и подведомственные им организации. Применительно к сфере деятельности по комплексному развитию территорий к подведомственности Департамента капитального строительства города Севастополя относится Государственное казенное учреждение города Севастополя «Единая дирекция капитального строительства» (ГКУГС «ЕДКС») ². Отдельное функциональное значение имеет Государственное автономное учреждение «Научно-исследовательский и проектный институт градостроительства, архитектуры, изысканий и среды» (ГАУС «НИИ ГАИС») ³, созданное в структуре Департамента архитектуры и градостроительства города Севастополя.

В Севастополе Правительством утверждено положение, в соответствии с которым обеспечение разработки документации по планировке территории города Севастополя, принятие решений о ее подготовке и представлении на утверждение Правительства Севастополя, за исключением документации по планировке территории, предусматривающей размещение одного или нескольких линейных объектов, возложено на Департамент архитектуры и градостроительства города Севастополя.

¹ Органы исполнительной власти. Департамент капитального строительства. Структура. Официальный сайт Правительства города Севастополя. URL: <https://sev.gov.ru/government/podrazdeleniya/organy-ispolnitelnoj-vlasti/> (дата обращения: 04.10.2023).

² Департамент капитального строительства Подведомственные организации. Официальный сайт Правительства города Севастополя. URL: <https://dks.sev.gov.ru/podvedomstvennye-organizacii/> (дата обращения: 04.10.2023).

³ Государственное автономное учреждение «Научно-исследовательский и проектный институт градостроительства, архитектуры, изысканий и среды». URL: <https://niigais.com/>

По своей структуре система взаимодействия органов исполнительной власти в области комплексного развития территорий города может быть охарактеризована по принципу вертикального управления (см. таблицу).

Структура взаимодействия органов исполнительной власти города Севастополя в сфере градостроительной деятельности по реализации программы «Развитие градостроительной деятельности в городе Севастополе»
The structure of interaction between the executive authorities of the city of Sevastopol in the field of urban planning activities for the implementation of the program "Development of urban planning activities in the city of Sevastopol"

Органы исполнительной власти			
Департамент архитектуры и градостроительства города Севастополя	Департамент капитального строительства города Севастополя	ГАУС «НИИ ГАИС»	ГКУС «ЕДКС»
Функциональное назначение			
Ответственный исполнитель	Соисполнитель программы	Участник программы	
Полномочия			
<ul style="list-style-type: none">- обеспечивает разработку Программы, ее согласование и внесение в установленном порядке на рассмотрение Правительства Севастополя;- формирует структуру Программы, а также перечень соисполнителей и участников Программы;- определяет механизм, регламентирующий управление реализацией Программы;- организует реализацию Программы, осуществляет на постоянной основе мониторинг реализации Программы, несет ответственность за достижение целевых показателей (индикаторов) социально-экономической эффективности Программы и конечных ее результатов;- ежеквартально и по итогам ее реализации за год запрашивает у соисполнителя и участников Программы информацию, необходимую для проведения мониторинга, оценки эффективности реализации Программы;	<ul style="list-style-type: none">- обеспечивает разработку и реализацию основных мероприятий (Таблица 1.2) путем:<ul style="list-style-type: none">- согласования Программы с участником в части, соответствующего основным мероприятиям, в реализации которого предполагается его участие;- осуществляет реализацию мероприятий Программы в рамках своей компетенции;- запрашивает у участников Программы информацию, необходимую для проведения мониторинга, для подготовки ответов и проведения оценки эффективности реализации Программы и подготовки годового отчета и доклада;- представляет ответственному исполнителю информацию для подготовки ответов на запросы Департамента экономического развития города Севастополя и Департамента финансов города Севастополя, а также отчет о ходе реализации мероприятий Программы;- представляет ответственному исполнителю в копиях все документы, подтверждающие исполнение обязательств по заключенным государственным контрактам в рамках реализации мероприятий Программы.	<ul style="list-style-type: none">- осуществляют реализацию мероприятий Программы в рамках своей компетенции;- представляют ответственному исполнителю предложения при разработке Программы в части мероприятий Программы, в реализации которых предполагается их участие;- представляют ответственному исполнителю необходимую информацию для подготовки ответов на запросы, а также отчет о ходе реализации мероприятий Программы;- представляют ответственному исполнителю информацию, необходимую для проведения мониторинга реализации Программы, оценки эффективности реализации Программы и подготовки годового отчета;- представляют ответственному исполнителю копии актов выполнения работ (оказания услуг) и иных документов, подтверждающих исполнение обязательств по заключенным государственным контрактам в рамках реализации мероприятий Программы.	



Департамент архитектуры и градостроительства города Севастополя, Департамент капитального строительства города Севастополя ГАУС «НИИ ГАИС» и ГКУГС «ЕДКС» осуществляют свои полномочия путем реализации утвержденных программ¹. Департамент архитектуры и градостроительства города Севастополя является главным распорядителем бюджетных средств и подотчетен Департаменту финансов города Севастополя.

Исследование структурного взаимодействия правительств городов федерального значения с департаментами архитектуры и градостроительства и с иными органами исполнительной власти показало отсутствие в такой структуре участия общественных палат и общественных объединений, это свидетельствует, что процессы комплексного развития территорий от стадии планирования до стадии реализации не гарантируют должного социального контроля. Это и приводит порой к протестам общественности против реализации программ освоения и развития территорий, итогам которых становится неизбежное приостановление градостроительной деятельности по освоению территорий.

Преодоление сдерживающих эффективное развитие факторов возможно путем повышения функционального участия общественной палаты города Севастополя, как независимого и постоянно действующего коллегиального органа, основанного на добровольном участии в ее работе граждан города, общественных объединений и иных некоммерческих негосударственных организаций, зарегистрированных на территории города. Для этого необходимо формирование комплексной модели взаимодействия не только власти и бизнеса, но и общественных организаций и граждан.

Заключение

Проанализировав вышеизложенное, можно сделать вывод, что в городе Севастополе имеются все функциональные ресурсы и возможности для успешной реализации комплексного развития территорий. Вместе с тем выявлен ряд сдерживающих факторов в организационной и правовой сфере, среди которых недостаточность условий для усиления роли жителей, представителей общественности в разработке, реализации и осуществлении контроля программ комплексного развития территорий города; градостроительная конфликтность, вызванная в том числе неоднозначностью в определении первичности документов территориального планирования, содержащих долгосрочные ориентиры их развития и правила землепользования и застройки; неточность некоторых принципов, что не позволяет учесть территориальные особенности города.

С целью преодоления сдерживающих эффективное развитие организационно-правовых механизмов взаимодействия органов исполнительной власти Севастополя и бизнес-сообществ при реализации программ комплексного развития территорий сформулированы следующие предложения по их усовершенствованию:

а) повышение функционального участия общественной палаты города как независимого и постоянно действующего коллегиального органа при осуществлении контроля реализации программ комплексного развития территорий;

б) формирование комплексной модели взаимодействия при разработке, реализации и контроле программ комплексного развития может быть эффективным при включении в систему взаимодействия не только органов государственной исполнительной власти и представителей бизнес-сообществ, но и граждан, их представителей и общественных организаций;

в) преодоление градостроительной конфликтности посредством введения прозрачных условий комплексного развития территорий, определения и выделения земельных участков, исходя из принципа соответствия правил землепользования и застройки гене-

¹ Государственные программы города Севастополя. Правительство Севастополя. Официальный портал органов государственной власти. URL: <https://sev.gov.ru/government/programs/> (дата обращения: 04.10.2023).

ральному плану, первичности генерального плана перед правилами землепользования и застройки как основополагающего документа территориального планирования, определяющего стратегию градостроительного развития территории и содержащего долгосрочные ориентиры их развития;

г) уточнение принципа сбалансированности системы стратегического планирования путем внесение в определение участников процесса: органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, что позволит учесть территориальные особенности города Севастополя.

Список литературы

- Бондарева Е.А. 2019. Власть и бизнес: вопросы взаимодействия в современном государстве. *Конституционализм и государственное устройство*, 1(13): 17–26.
- Большаков П.С. 2009. Формирование организационного механизма комплексного развития городских территорий на основе государственно-частного партнерства (на примере Санкт-Петербурга). Автореф. дис... канд. эк. наук. Санкт-Петербург, 19 с.
- Бутаева Е.М. 2020. Административно-правовая организация механизма управления в сфере градостроительства. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 54 с.
- Воскресенская А.И. 2021. Комплексное благоустройство дворовых территорий городской жилой застройки (на примере города Москвы). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 26 с.
- Милячакова Н.А., Бондарева Л.В., Александров В.В. 2022. Природные ядра регионального экологического каркаса г. Севастополя. *Юг России: экология, развитие*, 17(2): 102–114. DOI: 10.18470/1992-1098-2022-2-102-114.
- Попков Д.Н. 2022. Предложения по совершенствованию процесса взаимодействия органов исполнительной власти при реализации задачи комплексного и устойчивого развития территорий города федерального значения Севастополь. *Modern science*, 9(1): 51–55.
- Росенко М.И. 2023. Аспекты контрольно-надзорной деятельности в государственном управлении (на примере Главного управления государственного жилищного надзора города Севастополя). *Legal Bulletin*, 8(2): 17–28.
- Руденко И.Р., Бессонова Е.А. 2018. Механизм взаимодействия власти и бизнес-структур в развитии инновационного потенциала региона. *Вопросы региональной экономики*, 4(37): 90–95.
- Свинцова Т.Ю. 2020. Развитие экономического механизма комплексного управления землепользованием на урбанизированных территориях. Автореф. дис. ... канд. эк. наук. Москва, 24 с.
- Смоленкова А.В. 2021. Устойчивое развитие города Севастополя после вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации. *S. Colloquium-journal*, 2(89): 20–21. DOI: 10.24412/2520-2480-2021-289-20-21
- Сычев И.Г. 2021. Эффективное использование земли в проектах комплексного освоения территорий. Автореф. дис. ...канд. эк. наук. Москва, 24 с.
- Ткачева Л.В. 2018. Особый административно-правовой режим на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Люберцы, 36 с.
- Харченко Е.В., Шевцов Н.А. 2020. Роль региональных институтов развития во взаимодействии власти, бизнеса и гражданского общества. *Вестник Северо-Кавказского федерального университета*, 4(79): 108–113. DOI: 10.37493/2307-907X.2020.4.13.
- Шанцева Т.А. 2021. Планирование рационального использования земель и их охраны в муниципальных образованиях высокоурбанизированных регионов. Автореф. дис. ... эк. наук. Краснодар – Москва, 23 с.
- Шуневыч О.Б., Петрова А.В., Черная Д.С. 2019. Исследование проблем и перспектив социально-экономического развития внутригородских муниципальных образований города Севастополя. *Дискуссия*, 5(96): 36–44. DOI: 10.24411/2077-7639-2019-10039.



References

- Bondareva E.A. 2019. Vlast' i biznes: voprosy vzaimodejstvija v sovremennom gosudarstve [Government and Business: Issues of Interaction in a Modern State]. *Konstitucionalizm i gosudarstvovedenie*, 1(13): 17–26.
- Bol'shakov P.S. 2009. Formirovanie organizacionnogo mehanizma kompleksnogo razvitija gorodskih territorij na osnove gosudarstvenno-chastnogo partnerstva (na primere Sankt-Peterburga) [Formation of an Organizational Mechanism for the Integrated Development of Urban Areas on the Basis of Public-Private Partnership (On the Example of St. Petersburg)] Abstract. dis. ... cand. economic. Sciences. Sankt-Peterburg, 19 p.
- Butaeva E.M. 2020. Administrativno-pravovaja organizacija mehanizma upravljenja v sfere gradostroitel'stva [Administrative and Legal Organization of the Management Mechanism in the Field of Urban Planning]. Abstract. dis. ... cand. law sciences. Habarovsk, 54 p.
- Voskresenskaja A.I. 2021. Kompleksnoe blagoustrojstvo dvorovyh territorij gorodskoj zhiloz zastrojki (na primere goroda Moskvy) [Complex Improvement of Yard Territories of Urban Residential Development (On the Example of the City of Moscow)]. Abstract. dis. ... cand. law sciences. Moscow, 26 p.
- Milchakova N.A., Bondareva L.V., Alexandrov V.V. 2022. Core areas in the structure of the regional ecological framework of Sevastopol City. *South of Russia: ecology, development*, 17(2): 102–114. DOI: [10.18470/1992-1098-2022-2-102-114](https://doi.org/10.18470/1992-1098-2022-2-102-114).
- Popkov D.N. 2022. Predlozhenija po sovershenstvovaniju processa vzaimodejstvija organov ispolnitel'noj vlasti pri realizacii zadachi kompleksnogo i ustojchivogo razvitija territorij goroda federal'nogo znachenija Sevastopol' [Proposals for Improving the Process of Interaction of Executive Authorities in the Implementation of the Task of Integrated and Sustainable Development of the Territories of the Federal City of Sevastopol]. *Modern Science*, 9(1): 51–55.
- Rosenko M.I. 2023. Aspekty kontrol'no-nadzornoj dejatel'nosti v gosudarstvennom upravlenii (na primere Glavnogo upravlenija gosudarstvennogo zhilishhnogo nadzora goroda Sevastopolja) [Aspects of Control and Supervisory Activities in Public Administration (On the Example of the Main Department of State Housing Supervision of the City of Sevastopol)]. *Legal Bulletin*, 8(2): 17–28.
- Rudenko I.R., Bessonova E.A. 2018. Mehanizm vzaimodejstvija vlasti i biznes-struktur v razvitanii innovacionnogo potenciala regiona [The Mechanism of Interaction Between Government and Business Structures in the Development of the Innovative Potential of the Region]. *Voprosy regional'noj jekonomiki*, 4(37): 90–95.
- Svincova T.Ju. 2020. Razvitie jekonomicheskogo mehanizma kompleksnogo upravlenija zemlepol'zovanijem na urbanizirovannyh territorijah [Development of the Economic Mechanism of Integrated Land Use Management in Urbanized Territories]. Abstract. dis. ... cand. economic. sciences. Moscow, 24 p.
- Smolenkova A.V. 2021. Ustojchivoje razvitie goroda Sevastopolja posle vhozhdenija Respubliki Krym v sostav Rossijskoj Federacii [Sustainable Development of the City of Sevastopol After the Entry of the Republic of Crimea into the Russian Federation]. *S. Colloquium-journal*, 2(89): 20–21. DOI: [10.24412/2520-2480-2021-289-20-21](https://doi.org/10.24412/2520-2480-2021-289-20-21).
- Sychev I.G. 2021. Jeffektivnoe ispol'zovanie zemli v proektah kompleksnogo osvoenija territorij [Effective Use of Land in Projects of Integrated Development of Territories]. Abstract. dis. ... cand. economic. sciences. Moscow, 24 p.
- Tkacheva L.V. 2018. Osobyj administrativno-pravovoj rezhim na territorii respubliki Krym i goroda federal'nogo znachenija Sevastopolja [Special Administrative and Legal Regime on the territory of the Republic of Crimea and the Federal City of Sevastopol]. Abstract. dis. ... cand. law sciences. Ljubercy, 36 p.
- Harchenko E.V., Shevcov N.A. 2020. Rol' regional'nyh institutov razvitija vo vzaimodejstvii vlasti, biznesa i grazhdanskogo obshhestva [The Role of Regional Development Institutions in the Interaction of Government, Business and Civil Society]. *Vestnik Severo-Kavkazskogo federal'nogo universiteta*, 4(79): 108–113. DOI: [10.37493/2307-907X.2020.4.13](https://doi.org/10.37493/2307-907X.2020.4.13).
- Shanceva T.A. 2021. Planirovanie racional'nogo ispol'zovanija zemel' i ih ohrany v municipal'nyh obrazovanijah vysokourbanizirovannyh regionov [Planning of Rational Use of Lands and Their Protection in Municipalities of Highly Urbanized Regions]. Abstract. dis. ... cand. economic. sciences. Krasnodar– Moscow, 23 p.



Shunevych O.B., Petrova A.V., Chernaja D.S. 2019. Issledovanie problem i perspektiv social'no-jekonomicheskogo razvitija vnutrigorodskih municipal'nyh obrazovanij goroda Sevastopolja. Diskussija [Research of Problems and Prospects of Socio-Economic Development of Inner-City Municipal Formations of the City of Sevastopol]. *Discussion*, 5(96): 36–44. DOI: 10.24411/2077-7639-2019-10039.

Конфликт интересов: о потенциальном конфликте интересов не сообщалось.
Conflict of interest: no potential conflict of interest has been reported.

Поступила в редакцию 20.08.2023

Поступила после рецензирования 25.09.2023

Принята к публикации 11.11.2023

Received August 20, 2023

Revised September 25, 2023

Accepted November 11, 2023

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Росенко Мария Ивановна, доктор наук государственного управления, профессор кафедры «Конституционное и административное право» Юридического института, Севастопольский государственный университет, Севастополь, Россия.

Maria I. Rosenko, Doctor of Public Administration, Professor of the Department "Constitutional and Administrative Law" of the Law Institute, Sevastopol State University, Sevastopol, Russia.