




ГРАДО РЕГУЛИРОВАНИЕ

Основы
регулирования
градостроительной
деятельности
в условиях
становления
рынка
недвижимости

 ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА

ФОНД "ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА"

ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ

Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости

Руководитель авторского коллектива Э.К. Трутнев

МОСКВА, 2008

УДК 711(470+571):34

ББК 85.112(2Рос)

Г 75

Авторы:

Трутнев Э.К., руководитель авторского коллектива (введение, главы 1-13, заключение, приложения), *Бандорин Л.Е.* (подразделы 5.2.4, 5.2.5, 5.2.6, раздел 6.1, подразделы 7.1.3, 7.2.2, главы 8-12, приложение 2), *Гудзь Т.В.* (разделы 10.3, 10.4, 12.3), *Сафарова М.Д.* (разделы 9.7, 10.3, 10.4, глава 13), *Холопик К.В.* (глава 11), *Якубов М.О.* (подразделы 2.1.3, 2.1.6, 2.3.3, разделы 6.2, 6.3, глава 9, разделы 10.3, 10.4, 10.6, приложения 3-5).

Г 75 Градорегулирование : Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. — М. : Фонд "Институт экономики города", 2008. — 296 с.

ISBN 978-5-8130-0127-7

Авторы книги — сотрудники Института экономики города, принимавшие участие в подготовке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней — Земельного и Градостроительного кодексов Российской Федерации, региональных законов о градостроительной деятельности, муниципальных нормативных правовых актов — Правил землепользования и застройки, других документов, аналитических исследований и рекомендаций по вопросам градорегулирования.

Книга адресована студентам и аспирантам, изучающим право, экономику, управление (менеджмент), градорегулирование и архитектуру, землеустройство, специалистам, повышающим квалификацию в области планирования развития территорий, жилищно-коммунального хозяйства, работникам администраций федерального, регионального и местного уровней, а также всем, кто интересуется вопросами правового, экономического, планировочного обеспечения развития городов и иных территорий, проектирования и строительства.

УДК 711(470+571):34

ББК 85.112(2Рос)

Данное издание подготовлено и напечатано при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID)

Точка зрения авторов может не совпадать с точкой зрения Агентства США по международному развитию (USAID)

Полное или частичное воспроизведение материалов, содержащихся в данном издании, допускается только с письменного согласия издателя. При цитировании ссылка на фонд "Институт экономики города" обязательна

При печати книги использованы экологически чистые краски, не содержащие свинец

ISBN 978-5-8130-0127-7

© Фонд "Институт экономики города", 2008

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|-----------|
| ВВЕДЕНИЕ | 8 |
| ЧАСТЬ I. ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ | 13 |
| 1. НАЧАЛА ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ | 13 |
| 1.1. Определения | 13 |
| 1.2. Градорегулирование и градостроительная деятельность | 19 |
| 1.2.1. Какая деятельность осуществляется в системе градорегулирования | 19 |
| 1.2.2. Как соотносятся между собой градорегулирование и градостроительная деятельность | 21 |
| 1.3. Особенности градорегулирования | 21 |
| 1.3.1. Всегда ли возможно градорегулирование и что необходимо для того, чтобы оно было возможным | 22 |
| 1.3.2. Публичные и частные интересы в градорегулировании | 24 |
| 1.3.3. Градорегулирование как механизм обеспечения баланса интересов, гарантирования прав и возможности проявления инициативы частными лицами | 25 |
| 1.4. Субъектно-объектные отношения в градорегулировании | 27 |
| 1.5. Градорегулирование и инфраструктура рынка недвижимости | 28 |
| 2. ОБЪЕКТЫ ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ: ЗАКОНОМЕРНОСТИ СУЩЕСТВОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ | 31 |
| 2.1. Земельный участок | 31 |
| 2.1.1. Земельный участок: закономерности существования части и целого | 31 |
| 2.1.2. Оборот земельных участков как условие достижения максимумов — экономического, этического, эстетического, экологического | 34 |
| 2.1.3. Земельный участок: экономические закономерности использования | 36 |
| 2.1.4. Максимальное экономическое поведение | 39 |
| 2.1.5. Две стороны существования земельных участков — конкуренция и кооперация | 40 |
| 2.1.6. Монополизм и спекулятивная рента в условиях рынка недвижимости: природа возникновения и механизмы противодействия | 42 |
| 2.2. Город: модели строения и эволюции | 43 |
| 2.2.1. Морфология городского пространства: стабильность и изменчивость | 44 |
| 2.2.2. Траектории эволюции и типы развития городов | 53 |
| 2.3. Город — субрегион, регион — страна | 57 |
| 2.3.1. Объект градорегулирования как форма-функция | 57 |
| 2.3.2. Генезис форм-функций — объектов градорегулирования | 59 |
| 2.3.3. Определение размера частных вкладов в создание общей инфраструктуры и морфология пространства | 65 |
| 3. ПУБЛИЧНЫЕ СУБЪЕКТЫ ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ. ИНСТРУМЕНТЫ И МОДЕЛЬ СИСТЕМЫ ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ | 67 |
| 3.1. Распределение функций между публичными субъектами градорегулирования. Унитарные и трехуровневые системы градорегулирования | 68 |
| 3.2. Публичные субъекты градорегулирования: от функций к полномочиям | 70 |
| 3.3. Инструменты градорегулирования | 76 |
| 3.4. Модель системы градорегулирования | 81 |

| | |
|--|------------|
| 3.4.1. Модель действий в системе градорегулирования | 81 |
| 3.4.2. Модель органов градорегулирования и выполняемых ими функций-полномочий применительно к различным уровням | 85 |
| 4. ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ КАК ЭТИКА И ФОРМАЛЬНОЕ ПРАВО | 89 |
| 4.1. Принципы этики средоформирования | 89 |
| 4.1.1. Принцип освоения-отчуждения | 90 |
| 4.1.2. Принцип свободы-несвободы | 91 |
| 4.1.3. Принцип изменчивости-неизменности | 92 |
| 4.1.4. Принцип фрагментарности-целостности | 92 |
| 4.2. Соотношение этических принципов средоформирования и логических принципов формального права о градорегулировании | 93 |
| 5. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ | 96 |
| 5.1. Законодательство о градорегулировании за рубежом | 96 |
| 5.1.1. Назначение законодательства о градорегулировании | 96 |
| 5.1.2. Публичные субъекты, уполномоченные ограничивать права использования и изменения объектов недвижимости | 97 |
| 5.1.3. Документы территориального планирования и градостроительного зонирования | 98 |
| 5.1.4. Технология зонального установления прав использования и изменения объектов недвижимости | 99 |
| 5.1.5. Разрешение на строительство | 101 |
| 5.1.6. Информация о градорегулировании | 101 |
| 5.1.7. Участие граждан в градорегулировании | 102 |
| 5.1.8. Содействие местному градорегулированию со стороны государства | 103 |
| 5.1.9. Метаморфозы зонирования. Три типа систем градорегулирования | 103 |
| 5.2. Этапы развития законодательства о градостроительной деятельности в России | 105 |
| 5.2.1. Первый этап — с середины XIX в. до 1917 г. | 106 |
| 5.2.2. Второй этап — с 1917 по 1992 г. | 109 |
| 5.2.3. Третий этап — с 1992 по 1998 г. | 110 |
| 5.2.4. Четвёртый этап — с 1998 по 2001 г. | 112 |
| 5.2.5. Пятый этап — с 2001 по 2004 г. | 113 |
| 5.2.6. Основные итоги и текущий этап развития законодательства о градостроительной деятельности в России | 115 |
| 6. ПЕРЕХОД К СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ: ПРОТИВОРЕЧИЯ И ОПАСНОСТИ | 116 |
| 6.1. Неизбежность переходного периода и его противоречия: противоборство взаимоисключающих систем градорегулирования | 116 |
| 6.2. Опасности переходного периода: неизбежность возникновения монополизма в распределении земельных участков для строительства | 121 |
| 6.3. Специфика переходного периода с точки зрения распределения функций и средств между регионами и муниципалитетами | 125 |
| 6.4. Проблема возникновения административных и экономических субъектов — инициаторов перехода к системе правового градорегулирования | 126 |
| ЧАСТЬ II. КОМПОНЕНТЫ ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ | 131 |
| 7. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ | 131 |
| 7.1. Логическая модель технологии градостроительного проектирования | 131 |
| 7.1.1. Принципы технологии градостроительного проектирования. Два типа объектов и ячеисто-сетевая неравномерная структура города | 131 |
| 7.1.2. Градостроительное проектирование в части технологии определения баланса потребности—ресурсы. Два условия для возможности системного планирования-проектирования развития города | 133 |
| 7.1.3. Градостроительное проектирование и принципы изъятия недвижимости для размещения сетевых объектов технической инфраструктуры | 136 |
| 7.2. Документы градостроительного проектирования | 137 |
| 7.2.1. Взаимосвязь документов градостроительного проектирования | 137 |
| 7.2.2. Правовой статус различных документов градостроительного проектирования | 140 |

| | |
|--|------------|
| 7.3. Соотношение градостроительного проектирования и архитектурно-строительного проектирования | 142 |
| 7.3.1. Переход от градостроительного проектирования к архитектурно-строительному проектированию | 143 |
| 7.3.2. Установление публичной властью требований эстетики к проектируемым объектам | 143 |
| 8. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ | 146 |
| 8.1. Территориальное планирование и иные виды планирования | 146 |
| 8.2. Территориальное планирование как взаимодействие суверенных органов публичной власти | 149 |
| 8.3. Территориальное планирование и объекты различного значения | 150 |
| 8.3.1. С каких содержательных позиций-оснований подходить к определению понятия "объекты федерального, регионального, местного значения" | 150 |
| 8.3.2. Как понятие "объекты федерального, регионального, местного значения" могло или должно было бы определяться в законодательстве при его дополнении в будущем ныне отсутствующими нормами | 151 |
| 8.3.3. Как оперировать понятием "объекты федерального, регионального, местного значения" в настоящее время, когда в законодательстве отсутствует соответствующее определение | 153 |
| 8.4. Совместная подготовка проектов документов территориального планирования различными уровнями публичной власти | 156 |
| 8.5. Территориальное планирование и упорядочение административных и иных границ | 157 |
| 8.6. Планы реализации документов территориального планирования | 159 |
| 9. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ. ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ | 160 |
| 9.1. Почему в условиях рынка недвижимости не может не быть градостроительного зонирования, определяемого правилами землепользования и застройки | 160 |
| 9.2. Институт градостроительного зонирования, градостроительные регламенты, их правовой статус и структура | 161 |
| 9.3. О двух подходах к пониманию содержания градостроительного зонирования и градостроительных регламентов | 164 |
| 9.3.1. О содержании правового подхода к пониманию и осуществлению градостроительного зонирования | 165 |
| 9.3.2. О содержании административно-технологического подхода к пониманию и осуществлению градостроительного зонирования | 165 |
| 9.4. Как устанавливать градостроительные регламенты — по принципу "разрешено всё то, что не запрещено" или по принципу "разрешено то, что разрешено" | 167 |
| 9.5. Составная часть градостроительных регламентов в виде ограничений использования недвижимости, устанавливаемых посредством зон с особыми условиями использования территорий | 168 |
| 9.6. Российская модель градостроительного зонирования в контексте мирового опыта | 170 |
| 9.6.1. Общие, универсальные принципы градостроительного зонирования, существующие во всех развитых странах, необходимость и возможность применения градостроительного зонирования в отечественной практике | 171 |
| 9.6.2. Основные типологические виды градостроительного зонирования и их обобщенные характеристики | 171 |
| 9.6.3. Множественность путей введения градостроительного зонирования и его типологические особенности, модифицированные применительно к российским условиям | 173 |
| 9.7. Особенности подготовки проектов правил землепользования и застройки | 174 |
| 9.7.1. О документах — основаниях для подготовки проекта правил землепользования и застройки | 175 |
| 9.7.2. О субъектах подготовки проекта правил землепользования и застройки | 176 |
| 9.7.3. О проверке подготовленного проекта, публичных слушаниях и утверждении правил землепользования и застройки | 178 |
| 10. ПЛАНИРОВКА ТЕРРИТОРИИ | 178 |
| 10.1. Планировка территории в контексте иных компонентов градостроительного проектирования | 178 |
| 10.2. Территории и земельные участки | 181 |

| | |
|--|------------|
| 10.2.1. О разновидностях территорий и земельных участков с позиции планировки территории | 181 |
| 10.2.2. О двухэтапной технологии планировки территории | 182 |
| 10.3. Виды и особенности документации по планировке территории. Градостроительный план земельного участка | 184 |
| 10.3.1. Особенности проектов планировки территории | 184 |
| 10.3.2. Установление параметров планируемого развития элементов планировочной структуры и состав проектов планировки | 185 |
| 10.3.3. Особенности подготовки документации по планировке территории различными органами публичной власти | 185 |
| 10.3.4. Соотношение правил землепользования и застройки и документации по планировке территории | 186 |
| 10.3.5. Соотношение планировки территории с последующими действиями по архитектурно-строительному проектированию и строительству | 186 |
| 10.3.6. Градостроительные планы земельных участков | 187 |
| 10.3.7. О различных случаях планировки территории — обеспечение условий для создания земельных участков в различных целях | 189 |
| 10.4. Межевание застроенных территорий: правовые аспекты | 189 |
| 10.4.1. О составе проектов межевания | 190 |
| 10.4.2. О выполнении требования об учёте градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки | 190 |
| 10.5. Правовые механизмы развития незастроенных и застроенных территорий | 192 |
| 10.6. Девелопмент и партнёрство застройщиков-девелоперов и органов власти как синхронизация выполнения различных взаимосвязанных проектов по развитию территорий | 199 |
| 10.6.1. Объекты и субъекты действий | 199 |
| 10.6.2. Несоответствие между ограниченными возможностями застройщиков-девелоперов и масштабами задач развития городов и территорий | 200 |
| 10.6.3. Проекты, которые подлежат взаимоувязке по параметрам и синхронизации во времени | 203 |
| 10.6.4. Условия, при которых участие в проекте муниципалитета может быть признано целесообразным | 203 |
| 10.6.5. Логическая модель технологии подготовки и выполнения взаимосвязанных проектов — девелопмента | 204 |
| 10.7. Цикличность процесса подготовки и внесения изменений в различные документы градостроительного проектирования | 206 |
| 11. КОНТРОЛЬ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ | 207 |
| 11.1. Логика формирования и модель системы контроля за осуществлением градостроительной деятельности | 207 |
| 11.2. Предметы контроля за осуществлением градостроительной деятельности | 213 |
| 11.2.1. Технические регламенты безопасности | 213 |
| 11.2.2. Требования соблюдения интересов органов публичной власти при согласовании проектов документов территориального планирования | 213 |
| 11.2.3. Требования учёта интересов частных и публичных субъектов при проверке проектов правил землепользования и застройки, проектов документации по планировке территории перед их утверждением | 216 |
| 11.2.4. Нормативы градостроительного проектирования | 217 |
| 11.2.5. Требования, при соответствии которым выдаются разрешения на строительство и разрешения на ввод объектов в эксплуатацию | 217 |
| 11.2.6. Требования недопущения ущерба правообладателям недвижимости, при соответствии которым могут выдаваться соответствующие разрешения с учётом результатов публичных слушаний | 219 |
| 11.3. Институты контроля за осуществлением градостроительной деятельности | 220 |
| 11.3.1. Институт согласования проектов документов территориального планирования органами власти различных уровней | 220 |
| 11.3.2. Институт государственной экспертизы проектов документов территориального планирования | 221 |
| 11.3.3. Институт государственной экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации | 221 |
| 11.3.4. Институт государственного строительного надзора | 221 |
| 11.3.5. Институт предоставления разрешений на строительство и разрешений на ввод объектов в эксплуатацию | 222 |

| | |
|--|-----|
| 12. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ | 223 |
| 12.1. Принципы формирования систем информационного обеспечения градостроительной деятельности | 224 |
| 12.2. Структура муниципальных систем информационного обеспечения градостроительной деятельности | 228 |
| 12.3. Информационное взаимодействие региональных и муниципальных органов власти в области градостроительной деятельности | 231 |
| 13. ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ В ОБЛАСТИ ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ | 231 |
| 13.1. Особенности регулирования публичных слушаний | 231 |
| 13.2. Виды документов градостроительного проектирования, применительно к которым не проводятся, в обязательном порядке проводятся и могут проводиться публичные слушания | 232 |
| 13.3. Место публичных слушаний в технологической цепочке действий в отношении проектов документов градостроительного проектирования | 235 |
| 13.4. Предметы публичных слушаний в области градорегулирования | 235 |
| 13.4.1. Вопросы подтверждения соответствия проекта документа обязательным формализованным требованиям | 236 |
| 13.4.2. Вопросы обоснованности содержания неформализуемых предложений | |
| 13.5. Объединение в различных муниципальных правовых актах норм о публичных слушаниях в области градорегулирования | 236 |
| БИБЛИОГРАФИЯ | 239 |
| ПРИМЕЧАНИЯ | 243 |
| ПРИЛОЖЕНИЯ | 267 |
| 1. Метод расчёта и отображения траекторий эволюции городов | 267 |
| 2. Примерная структура правил землепользования и застройки | 271 |
| 3. Иллюстративные примеры документов территориального планирования | 275 |
| 4. Иллюстративные примеры документов градостроительного зонирования | 282 |
| 5. Иллюстративные примеры документации по планировке территории | 290 |
| Summary | 292 |
| Об авторах | 293 |

ВВЕДЕНИЕ

Градорегулирование в России — пока ещё малоосвоенная область деятельности. Это деятельность, которую осуществляют все, результатами которой пользуются все, многие — не зная об этом. По мере развития рыночной экономики масштабы этой деятельности, степень осведомленности о её результатах и вовлеченности в неё неизбежно будут возрастать, вовлекая в процесс градорегулирования как управленцев различных уровней, так и специалистов разного профиля, а также граждан, не посвящённых в специальные вопросы, но имеющих с ними дело в повседневной жизни.

Почему градорегулирование, а не более привычное и понятное градостроительство? Регулирование, градорегулирование неизбежно возникает тогда, когда уже невозможно приказывать, но можно и нужно побуждать к свободной деятельности частных субъектов, ограничивая её определёнными рамками и гарантируя при этом права на использование недвижимости. Ситуация, когда невозможно приказывать, но можно и нужно побуждать к свободной деятельности, — это рыночная экономика, это рынок недвижимости. Рынок недвижимости — это оборот недвижимости. Оборот недвижимости — это ситуация, когда один объект недвижимости может быть передан (путем продажи, передачи в аренду) одним лицом (собственником) другому лицу (покупателю или арендатору). История показала, что ситуация, когда возможен оборот недвижимости, особенно оборот земельных участков, не является универсальной, общераспространённой. В России оборот земельных участков стал невозможным с 1917 г., а с начала 1990-х гг. он вновь признан необходимым, в том числе путём закрепления соответствующими законодательными нормами. В период отсутствия оборота земельных участков и рынка недвижимости неизбежно утверждалась система социалистического градостроительства, но градорегулирования не было и быть не могло. Поэтому градорегулирование для современной России является новой, неосвоенной, ещё не понятой как необходимость, часто голословно отвергаемой сферой деятельности, освоение и утверждение которой, однако, становится объективной и неотвратимой задачей.

Градостроительство было прерогативой "технологов", им занимались исключительно профессионалы. Градорегулирование — прерогатива не только профессионалов, но и лиц, которые не могут причислять себя к таковым, но действуют с ними на равных в силу выраженной заинтересованности — наличия имущественных прав, защищаемых законом. В градорегулировании участвуют все, кого оно касается, а касается оно всех — прямо или косвенно.

Градорегулирование — это не столько профессиональная специализация, сколько синтетическая творческая деятельность, привлекающая и объединяющая специалистов многих профессий — планировщиков, архитекторов, управленцев (менеджеров), юристов, экономистов, экологов, социологов, землеустроителей, инженерно-изыскателей, строителей, оценщиков недвижимости, инвентаризаторов, специалистов в области информатики и иной деятельности.

Градорегулирование сопрягается и взаимодействует со всеми институтами управления, экономики, инфраструктурного обеспечения рынка недвижимости: институтом планирования, институтом землеустройства и технической инвентаризации, институтом государственного кадастрового учёта недвижимости, институтом государственной регистрации прав на недвижимость, институтом предоставления земельных участков для строительства, институтами массовой оценки недвижимости в целях налогообложения и индивидуальной оценки объектов недвижимости, институтом налогообложения недвижимости.

В силу своего синтетического объединяющего характера градорегулирование в законодательном отношении оформляется позднее других институтов рынка недвижимости и управления. Такая ситуация характерна не только для России. Однако в России законодательное оформление института градорегулирования осложнено рядом особенностей.

Во-первых, градорегулирование — это поздний ребёнок. К моменту его появления "место было уже занято" ранее появившимися законами, значительная часть которых регулировала относительно узкие вопросы, в силу чего формировались далёкие от оптимальных схемы управления, характеризующиеся дублированием однотипных действий. В законодательном отношении градорегулирование — это собирание ранее разбросанных камней, гармонизация законодательства. Гармонизирующая функция градорегулирования проявилась, например, при объединении многочисленных, ранее отдельно функционировавших видов государственной экспертизы проектной документации в единую государственную экспертизу с упразднением дублирования, но сохранением всего комплекса требований, предъявляемых к такой документации¹.

Во-вторых, градорегулирование, в отличие от многих других видов деятельности, не может быть обеспечено одним или несколькими федеральными законами. Градорегулирование в условиях рынка недвижимости — это прежде всего гарантии прав и пределы свободы в использовании недвижимости. Такого рода права и гарантии могут определяться только и исключительно на местах — посредством муниципальных нормативных правовых актов, называемых Правилами землепользования и застройки. Таких актов не было и не могло быть в начале периода перехода к рыночным отношениям. Но жизнь не могла ждать, строительство должно было продолжаться, не дожидаясь подготовки необходимых документов. Потребовались инструменты, которые на время заместили бы то, чего не было и, повторим, не могло быть. И такие замещающие инструменты нашлись в виде внесистемных процедур предварительного согласования мест размещения объектов, иных квазиправовых процедур. Однажды появившись, эти временные эрзац-схемы начали утверждаться в сознании административных работников и специалистов как постоянные как единственно возможные или предпочтительные. Стало происходить "выталкивание на обочину" процесса становления системы правового градорегулирования, как ненужного изобретения, чуждого отечественной практике. Переходный период затянулся, угрожая превратиться из временного в вечное.

Таким образом, правовое градорегулирование в полномасштабном виде может состояться только в будущем — ближайшем или отдалённом (последнее — в случае превращения переходного и временного в вечно тянущееся и незавершенное). И в этом сегодня его главный "недостаток" — его надо создавать, для чего необходимо обладать знаниями, энергией и инициативой.

Но почему, собственно, правовое градорегулирование нужно создавать, кому и для чего оно нужно?

В результате не обременённого предрассудками размышления нельзя не прийти к выводу, что в условиях рынка недвижимости этот универсальный инструмент регулирования необходим всем, в том числе:

- собственникам квартир, которые хотят быть уверенными, что не подвергнутся "уп-

лотнительной застройке" или угрозе сноса дома, в котором живут, ввиду реализации неправильно понимаемой и навязываемой административными органами государственной или муниципальной нужды;

- лицам, которые желают приобрести квартиру, но быть при этом уверенными, что рядом не возникнет вредное производство, близость к которому обесценит приобретённую недвижимость;
- собственникам частных домов и дач, которые хотят быть уверенными в том, что их сосед не построит на границе принадлежащего им земельного участка, например, баню и не подвергнет их постоянной угрозе пожара, который может перекинуться на принадлежащий им дом и уничтожить его;
- собственникам производственной и иной приносящей доход недвижимости, которые хотят знать, имеют ли они право изменить назначение принадлежащей им недвижимости, а также каковы допустимые пределы её реконструкции, с тем чтобы определять на будущее бизнес-планы развития производства и иной предпринимательской деятельности;
- застройщикам-девелоперам, которые хотят проявлять инициативу по развитию и обустройству застроенных и незастроенных территорий и иметь уверенность в том, что их риски будут минимизированы, а проекты реализованы, в том числе что им будет гарантировано присоединение к магистральным сетям инженерно-технического обеспечения;
- всем заинтересованным гражданам, которые хотят иметь достоверную информацию о наличии утверждённых документов, а также проектов документов, определяющих развитие города, в котором они живут, и участвовать в открытом процессе градорегулирования посредством обязательных публичных слушаний;
- главам и работникам местных администраций, которые не боятся прозрачных правил игры, на основе открыто предъявленных документов (в Интернете и/или в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности) создают условия для привлечения инвестиций на территорию в целях создания новых рабочих мест и повышения уровня жизни населения;
- региональным и федеральным органам исполнительной власти, которые, взаимодействуя в области территориального планирования, совместно подготавливают и реализуют крупные инфраструктурные проекты на соответствующих территориях, способствуя их активному развитию.

Цель данной книги — раскрыть смысл градорегулирования. Далее этого намерения авторов не распространяются. Дело в том, что градорегулирование — "это просто". Просто в исходных основаниях. Но в то же время градорегулирование — это сложная, разветвлённая и гибкая, саморазвивающаяся система. Достигнув понимания исходных оснований, можно переходить к более углублённому изучению отдельных составляющих этой системы. Это тот путь, который в последующем могут пройти заинтересованные читатели самостоятельно, расширяя и углубляя свои знания в процессе учёбы и профессиональной деятельности, так или иначе сопряжённой со сферой градорегулирования.

Целью — раскрыть смысл градорегулирования — определяется и основной метод (способ) ее достижения. Это метод логического анализа, который позволяет шаг за шагом продвигаться от незнания ко всё большему знанию. С помощью этого метода можно последовательно раскрывать содержание компонентов градорегулирования, каждый из которых обладает собственной логикой, объясняющей необходимость и неизбежность его существования и закономерности функционирования, особенности взаимодействия с другими компонентами, их упорядоченность в виде системы, называемой системой градорегулирования. По мере такого последовательного логического знакомства с компонентами системы читатель убедится, что они существуют априори, их не

надо изобретать и невозможно отрицать ввиду их неопровержимой доказательности, но, разумеется, можно и нужно говорить об особенностях их проявления — полного или неполного, адекватного или неадекватного — в разных ситуациях и в разное время.

Градорегулирование как система реально существует на логическом уровне и требует воплощения в жизни, реализации. Реализация — вот задача, неизбежность постановки и решения которой будет понята новым поколением градоустроителей — планировщиков, юристов, экономистов — в их синтетической деятельности, объединяющей на творческой основе различные профессиональные интересы.

Книга состоит из двух частей и 13 глав.

Первая часть — "Градорегулирование и управление развитием территорий" — содержит шесть глав.

В первой главе даются основные определения, освещаются особенности градорегулирования, которые определяются субъектно-объектными отношениями, возникающими в этой сфере, показывается место и роль градорегулирования в ряду других институтов инфраструктуры рынка недвижимости.

Во второй главе прослежены закономерности существования и функционирования объектов градорегулирования — от земельного участка до города и далее — до региона и страны.

В третьей главе рассмотрены публичные субъекты градорегулирования и его инструменты, предложена модель системы градорегулирования.

В четвёртой главе градорегулирование рассмотрено как этика и формальное право, изложены принципы этики средоформирования, а также определено их соотношение с логическими принципами формального права о градорегулировании.

Пятая глава посвящена законодательному регулированию градостроительной деятельности за рубежом и в России.

В шестой главе рассмотрены особенности периода перехода от социалистического градостроительства к системе правового градорегулирования при восстановлении рыночной экономики. Показаны противоречия и опасности этого периода, исследована проблема возникновения административных и экономических субъектов, которые могли бы стать инициаторами перехода к системе правового градорегулирования.

Вторая часть — "Компоненты градорегулирования" — содержит семь глав.

В седьмой главе рассмотрена система и взаимосвязь документов градостроительного проектирования, предложена логическая модель технологии градостроительного проектирования.

Восьмая глава посвящена территориальному планированию. Рассмотрены вопросы его соотношения с иными видами планирования, взаимодействия субъектов публичной власти при подготовке и реализации документов территориального планирования.

В девятой главе описаны особенности института градостроительного зонирования, обсуждаются два подхода к пониманию содержания этого института, правовой статус градостроительных регламентов, технология подготовки правил землепользования и застройки.

В десятой главе обсуждаются особенности планировки территории во взаимосвязи с иными компонентами градостроительного проектирования, правовые механизмы развития незастроенных и застроенных территорий, партнёрство застройщиков и органов власти при синхронном выполнении различных взаимосвязанных проектов по развитию территорий, а также цикличность процесса градостроительного проектирования в целом.

В одиннадцатой главе рассмотрены вопросы контроля за осуществлением градостроительной деятельности, представлены модель такой системы, предметы и институты контроля.

В двенадцатой главе дана характеристика системы информационного обеспечения градостроительной деятельности, представлены принципы формирования такой сис-

темы, её структура, обсуждены вопросы информационного взаимодействия региональных и муниципальных органов в области градорегулирования.

В тринадцатой главе обсуждаются особенности института публичных слушаний в области градорегулирования, предметы таких слушаний и технологии их проведения применительно к обсуждению проектов различных документов градостроительного проектирования и заявлений.

В книгу включены иллюстративные примеры документов градостроительного проектирования. По тексту даются ссылки на различные аналитические материалы, рекомендации, проекты нормативных правовых актов и формы документов, которые могут быть полезны для учащихся, лиц, повышающих квалификацию, а также специалистов в их практической деятельности. Приведены сведения о дополнительных подготовленных авторами книги информационных материалах и рекомендациях по вопросам градорегулирования, которые не были включены в книгу, но могут представлять интерес для читателей.

Книга формировалась в процессе совместной работы авторов с коллегами во многих городах России при подготовке проекта Градостроительного кодекса Российской Федерации, проектов региональных законов о градорегулировании, проектов правил землепользования и застройки в Великом Новгороде, Твери, Петербурге, Самаре, Казани, Хабаровске, Перми, Нижнем Новгороде, Екатеринбурге, иных проектов. Всем многочисленным коллегам из этих и других городов авторы выражают глубокую благодарность за профессиональную поддержку и понимание. Особая признательность специалистам других организаций, с которыми авторы совместно выполнили и выполняют работы в различных городах страны, плодотворно сотрудничают и надеются на продолжение профессионального и дружеского взаимодействия.

Авторы также благодарны руководству фонда "Институт экономики города", сотрудникам его различных направлений за профессиональные советы и рекомендации, высказанные в процессе обсуждения различных тем и аспектов книги в процессе её подготовки.

Авторы надеются, что предлагаемая вниманию заинтересованных читателей книга будет содействовать консолидации усилий профессионалов градостроительного проектирования, специалистов иных профессий, становлению новой генерации градостроителей в России.

ЧАСТЬ I

ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

1. НАЧАЛА ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ

1.1. Определения

Определения — это необходимые и достаточные основания для последующего раскрытия темы, обозначенной словом "градорегулирование". Под необходимыми и достаточными основаниями следует понимать минимальный набор **основных** определений. То, что в данном разделе предъявляются не все, а только часть определений, читателю предлагается воспринимать как необходимость. Причина состоит в том, что дать все определения с самого начала — значит связать их в некое смысловое целое, ещё даже не приступая к рассмотрению этого целого. Это не что иное, как попытка заставить читателей на веру воспринять навязанную ему позицию, тогда как задача книги — последовательно развернуть компоненты смысла, показав их взаимосвязь. Поэтому все последующие определения, базирующиеся на минимальном количестве основных определений, будут предъявляться постепенно — по мере продвижения в раскрытии темы.

В процессе изложения будут формулироваться и использоваться три группы определений: 1) определения, уже зафиксированные законодательными и иными нормативными правовыми актами; 2) определения, прямо не предъявленные в нормативных правовых актах, но фактически в них содержащиеся как результат системного прочтения норм одного или нескольких актов²; 3) "авторские определения", то есть те, которые авторы посчитали необходимыми для выражения своей позиции.

В данной книге обсуждается система деятельности. Деятельность — это всегда позиция субъектов, её осуществляющих и (или) её обсуждающих. Авторы имеют свою позицию. Основанием для неё является признание необходимости рыночной экономики и её неотъемлемого компонента — рынка недвижимости. Указанное основание определяет позицию авторов как задачу книги: утверждение адекватного соотношения между объектом регулирования — рынком недвижимости и способом регулирования — градорегулированием.

В качестве основы и начала для последующего обсуждения смысла словосочетания "система правового градорегулирования" предлагается зафиксировать следующие термины и определения.

Градорегулирование (правовое градорегулирование) — осуществляемое в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации органами власти с участием граждан регулирование градостроительной деятельности — деятельности по развитию территорий, в том числе городов и иных населённых пунктов, в виде: 1) территориального планирования; 2) градостроительного зонирования; 3) планировки тер-

ритории; 4) архитектурно-строительного проектирования; 5) строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства.

В законодательстве отсутствует как термин "регулирование градостроительной деятельности", так и его сокращённый аналог — "градорегулирование". Однако в данном случае формально-юридические причины не могут служить препятствием для использования и распространения указанных терминов — последние обозначают объективный факт и наличие, и необходимости регулирования той деятельности, которая определена законодательством. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (далее — ГрК РФ) п. 1 ст. 1 определил: "...градостроительная деятельность — деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства".

В книге применяются два тождественных термина — **градорегулирование** и **правовое градорегулирование**. Возникает вопрос: зачем потребовалось вводить второй термин при наличии первого? Тем более что если есть градорегулирование, то оно, очевидно, и не может быть никаким иным, как только правовым. Это, безусловно, так, и тем не менее "право на жизнь" дополнительного термина "правовое градорегулирование" обусловлено рядом причин.

Во-первых, причинами формального характера. В настоящее время далеко не завершён переходный период гармонизации законодательства в части, например, приведения регионального законодательства в соответствие федеральному законодательству.

Во-вторых, причинами содержательного характера. Ещё одна особенность переходного периода — это двойственность ситуации, когда на основе норм законодательства можно выстраивать две исключаящие и уничтожающие друг друга системы градорегулирования. Одна система основана на нормах ГрК РФ и обеспечивает переход от хаоса к упорядоченности, применение системного подхода к организации территорий. Существование другой системы обусловлено (и оправдано) преходящим, а не объективно необходимым. Под преходящим мы подразумеваем временное отсутствие, неподготовленность документов градорегулирования, в силу чего требуется срочное замещение этих отсутствующих на данный момент документов документами-суррогатами, которые подготавливаются в рамках обеспеченного нормами Земельного кодекса Российской Федерации³ (далее — ЗК РФ) института "предварительного согласования мест размещения объектов строительства". Такие документы являются суррогатами по причине того, что они замещают и подменяют системные действия действиями хаотичными, а в итоге — разрушительными с точки зрения упорядоченного и продуманного развития городов и иных территорий. Фактически антисистема замещает и вытесняет систему, необходимое превращается во вредоносное, а вредоносное — в спасительное благо (более детально этот вопрос обсуждается в разделе 6.1). Очевидно, что такая антисистема градорегулирования не может считаться "правовой", хотя формально она не противоречит законодательству, которое ещё не подверглось гармонизации в этой части с позиции рациональных норм ГрК РФ.

И наконец, в-третьих, причинами технологического характера. В силу масштабности и сложности градорегулирование — система инерционная. Высокая степень её инерционности определяется крепкой приверженностью профессионалов градостроительного проектирования к однажды освоенным методам, выработанным и утвердившимся в ситуации, когда в стране не было рынка недвижимости, не было и регулирования как такового, а было прямое административное управление-указание в форме социалистического градостроительства. Прямое административное управление — это "чистая технология проектирования в вакууме" при отсутствии оппонентов — субъектов недвижимой собственности, которые обладали бы правами, которые нельзя игнорировать.

"Чистая технология проектирования" без правового компонента вот уже более 15 лет как перестала быть возможной, однако по инерции продолжает воспроизводиться в подготавливаемых документах, стиле деятельности административных структур, то есть во всех компонентах такой системы градорегулирования, которая, строго говоря, не может быть признана правовой.

Система градорегулирования (система правового градорегулирования) — это организованная в соответствии с законодательством совокупность организационных структур, которые по установленным процедурам от имени органов власти осуществляют регулирование — деятельность по созданию правовых оснований и информационных условий для градостроительной деятельности и контролю за градостроительной деятельностью. Это регулирование осуществляется органами власти (территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территории; архитектурно-строительное проектирование и строительство — применительно к объектам, полномочиями по созданию которых наделены органы власти) и застройщиками (архитектурно-строительное проектирование и строительство).

Содержание указанных в определении видов деятельности по градорегулированию будет подробно рассмотрено первоначально в разделе 1.2, а затем и в других разделах настоящей книги.

Необходимость введения термина "система градорегулирования" определяется следующим. Термин "градорегулирование" охватывает лишь содержание действий, называемых регулированием. Но этого недостаточно, поскольку помимо самих действий есть еще субъекты действий и процедуры действий.

Регулирование — это установление ограничений (и наоборот: установление ограничений — это регулирование). Ограничений чего? Градостроительной деятельности. Кем устанавливаются и контролируются эти ограничения? Ведь ограничения — это то, что принуждает, и принуждение в виде ограничений может состояться только со стороны, извне, "внешним субъектом". Таким "внешним субъектом" для субъектов градостроительной деятельности может быть только и исключительно публичная власть. Установление ограничений — это по необходимости возникающая система градорегулирования.

Зададимся вопросом, при наличии чего может осуществляться в рамках некоторой системы вторичная деятельность регулирования первичной деятельности — градостроительной? Она может осуществляться при наличии трех слагающих систему компонентов: 1) упорядоченной совокупности публичных субъектов градорегулирования; 2) организованных в соответствии с законодательством процедур градорегулирования; 3) упорядоченной совокупности дифференцированных действий — инструментов градорегулирования. Все три указанных компонента включены в представленное выше определение системы градорегулирования.

Документы градостроительного проектирования — документы, утверждаемые органами власти и устанавливающие ограничения для осуществления градостроительной деятельности органами власти, физическими и юридическими лицами. Это (1) документы территориального планирования (схемы территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов, генеральные планы городских округов, генеральные планы поселений); (2) планы реализации документов территориального планирования; (3) правила землепользования и застройки; (4) документация по планировке территории (проекты планировки, проекты межевания, включая градостроительные планы земельных участков в составе проектов межевания).

Последним в ряду документов градостроительного проектирования стоит градостроительный план земельного участка, который является неотъемлемым компонентом документации по планировке территории (в случаях, когда посредством такой документации впервые выделяются земельные участки из состава государственных или муниципальных земель). Градостроительный план земельного участка является своего рода

пограничным рубежом, по одну сторону которого — завершённые действия публичной власти (упорядочение организации территории), а по другую — действия, которые свободно осуществляют частные лица, не претупая рамок, которые для них установила публичная власть (см. ниже определение "градостроительный план земельного участка"). Поэтому термин "документы градостроительного проектирования" удобен для чёткого обозначения того, что должна делать публичная власть, чтобы обеспечить основания для правовых отношений с частными лицами в условиях рынка недвижимости.

Проектная документация — документация, подготовку которой обеспечивает застройщик для получения разрешения на строительство (для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства на земельном участке, принадлежащем застройщику), которая подготавливается на основании и в соответствии с градостроительным планом земельного участка, состав и содержание которой определяется законодательством о градостроительной деятельности применительно к различным типам объектов капитального строительства.

Имеются парные термины: "документы градостроительного проектирования" — "проектная документация". Утверждение первого вида документов — прерогатива публичной власти, второго — частных лиц⁴. В ч. 2 ст. 48 ГрК РФ имеется следующее определение: "...проектная документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства". Очевидно, что для целей настоящей книги данное определение недостаточно, поскольку оно говорит только о том, что представляет собой проектная документация. В предложенном нами определении выделены следующие более значимые характеристики: 1) подготовку проектной документации обеспечивает лицо, владеющее земельным участком, — застройщик (см. ниже определение "застройщик"); 2) проектная документация подготавливается на основании и в соответствии с градостроительным планом земельного участка; 3) проектная документация подготавливается для получения разрешения на строительство, реконструкцию и осуществления в соответствии с такой документацией строительства, реконструкции, капитального ремонта. Следует также иметь в виду, что соответствие построенного, реконструированного объекта проектной документации обеспечивает застройщик, который несёт ответственность за такое соответствие. Все эти характеристики определены ГрК РФ и прямо следуют из его норм как логический результат системного прочтения Кодекса.

Документы градорегулирования — документы, на основании которых органы власти регулируют градостроительную деятельность физических и юридических лиц:

1) документы градостроительного проектирования; 2) разрешения на строительство; 3) разрешения на ввод объектов в эксплуатацию; 4) иные документы, включая заключения органов государственной экспертизы проектной документации, заключения органов государственного строительного надзора.

В данном определении под юридическими лицами понимаются в том числе юридические лица, представляющие органы власти, когда последние приравниваются к частным лицам — осуществляют действия для обеспечения строительства тех объектов, полномочиями по планированию размещения которых обладают соответствующие органы власти.

Градостроительный регламент — устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны (1) виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капиталь-

ного строительства, (2) предельные (минимальные и/или максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также (3) ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Это определение содержится в п. 9 ст. 1 ГрК РФ — термин "градостроительный регламент" критически важен для системы правового градорегулирования. Его содержание выходит за пределы приведенного формального определения и складывается из следующих положений, присутствующих в виде норм в других статьях ГрК РФ, а также в ЗК РФ:

1) "градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как и всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений" (п. 2 ст. 85 ЗК РФ);

2) градостроительный регламент устанавливается правилами землепользования и застройки, а такие правила являются муниципальным нормативным правовым актом, подготавливаемым и функционирующим в системе правового градорегулирования;

3) основа правового режима земельных участков — градостроительный регламент территориальной зоны складывается из трёх составляющих: а) виды разрешенного использования; б) предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции; в) ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства. Ограничения использования определяются главным образом зонами с особыми условиями использования территорий (охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия, водоохранные зоны, зоны охраны источников питьевого водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 4 ст. 1 ГрК РФ);

4) градостроительный регламент территориальной зоны един для всех земельных участков, расположенных в этой зоне (о том, почему должно быть именно так, речь пойдет в разделе 9.3). Важно подчеркнуть, что это положение: а) является своего рода лакмусовой бумагой, позволяющей определить, имеется ли в том или ином городе, на той или иной территории градостроительное зонирование в его подлинном, а не номинально-фиктивном виде — только по формальному факту наличия словосочетания "градостроительное зонирование" в соответствующих документах; б) проводит демаркационную линию между двумя подходами к пониманию того, на каких принципах должна строиться система градорегулирования — на принципе неопределённости и принятия произвольных индивидуально-выборочных решений или на зональном принципе, утверждаемом федеральными законами — ГрК РФ и ЗК РФ.

Градостроительный план земельного участка — документ, который (1) подготовлен в составе документации по планировке территории как неотъемлемая часть такой документации (проекта межевания) — в случаях впервые осуществлённого выделения земельного участка из состава государственных или муниципальных земель, (2) подготовлен в виде отдельного документа — применительно к ранее сформированному земельному участку. Градостроительный план земельного участка является основанием для землеустроительных работ по выносу на местность границ земельного участка (с последующим производством его государственного кадастрового учета) — в случаях, определенных позицией (1), а также для подготовки проектной документации, предоставления разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Термин "градостроительный план земельного участка" введен ГрК РФ, но без формального определения. Представленное определение сформулировано на основе системного прочтения норм ГрК РФ.

Принципиальная важность градостроительного плана земельного участка определяется тем, что он устанавливает чёткий порядок во взаимоотношениях публичной власти

и частных лиц: по одну сторону — обязанности публичной власти, которая должна выполнить все необходимые действия по системной организации территории, завершив такие действия предъявлением частному лицу градостроительного плана земельного участка, по другую сторону — обязанности частного лица, которое, получив от публичной власти такой документ, знает пределы свободы для своей деятельности и осуществляет эту деятельность в соответствии с данными пределами — требованиями градостроительного плана земельного участка и требованиями безопасности (более подробно об этом см. подраздел 7.3.1 и раздел 10.3).

Застройщик — физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта.

Определение термина "застройщик" — принципиально иное, чем раньше, — даётся в п. 16 ст. 1 ГрК РФ. Ранее "застройщик" определялся как "гражданин или юридическое лицо, имеющие намерение осуществить строительство, реконструкцию..."⁵, без предъявления требования к гражданину, юридическому лицу быть правообладателем земельного участка, в отношении которого возникло это "намерение". Введение такого требования меняет ситуацию коренным образом. Вместо неопределенности и неупорядоченности в отношении организации территории устанавливаются чёткие отношения между публичной властью и частными лицами по принципу: сначала выделение земельного участка путём организации его в контексте окружающих территорий (через территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировку территории, завершаемую подготовкой градостроительного плана земельного участка) и предоставление прав на сформированный земельный участок, затем всё остальное — выполнение действий лицом, ставшим застройщиком (подготовка проектной документации, получение разрешения на строительство, строительство, получение разрешения на ввод построенного объекта в эксплуатацию)⁶.

Отсутствует пока обозначение субъекта, который в системе градорегулирования на профессиональной основе занимается градостроительной деятельностью в части градостроительного проектирования, а именно подготовкой документов территориального планирования, включая генеральные планы, правила землепользования и застройки, документацию по планировке территории, а также в части реализации этих документов. Насущность задачи выбора соответствующего термина обуславливается необходимостью превратить градорегулирование в специальность, сделать его предметом обучения и профессиональной деятельности большого количества людей. Тем не менее профессиональное сообщество пока не пришло к согласию в этом важном вопросе.

Например, у термина "градостроитель" большое преимущество перед другими — он долгое время использовался и продолжает использоваться, стал привычным. Однако с точки зрения соблюдения критерия адекватности — соответствия термина тому, что им обозначается, применение его в том смысле, о котором мы говорим, невозможно. Дело в том, что понятие "градорегулирование" гораздо шире понятия "градостроительство" — первое "поглощает" второе. Градостроительство — это строительство в широком понимании (включая проектирование, которое предшествует строительству). Градорегулирование — это регулирование и в ситуации, когда строительства может не быть вообще. Правила, установленные градорегулированием, действуют постоянно и без строительства, определяя режим эксплуатации и стоимость объектов недвижимости. Строительство — это выполняемое в течение относительно короткого времени действие по созданию объекта (объектов) недвижимости. Но однажды созданный в течение 1-3 лет объект недвижимости переходит из непродолжительной фазы строительства в длительную фазу эксплуатации — объект "живёт", используется многие десяти-

летия вне системы градостроительства. Использование созданных объектов регулируется по правилам системы градорегулирования, посредством которой определяется правовой режим их длительного существования — в части возможностей изменения параметров и назначения, например посредством реконструкции. Таким образом, в условиях рынка недвижимости необходимо говорить о системе, документы которой функционируют без перерывов, постоянно, десятилетиями, — системе, регулирующей не только малую часть цикла существования объектов недвижимости (фазу создания — строительства), но и весь цикл — от момента зарождения планов, строительства и далее, вплоть до возможного прекращения существования или преобразования объектов на протяжении многих десятилетий без ограничения срока такого существования. Это задача каждодневного, рутинного регулирования, задача, которая перед строителем, градостроителем никогда не ставилась и не могла ставиться. Ныне такая задача стоит перед субъектами, которые должны будут осуществлять перманентное градорегулирование в режиме каждодневных управленческих действий.

Ввиду неприемлемости слова "градостроитель" следует искать другое слово. Обозначение субъекта словом, производным от "градорегулирования", тяжеловесно и неблагозвучно. "Урбанист" — не лучший выбор по причине зарубежного происхождения этого слова...

Градостроитель — вот возможное и, кажется, верное решение. Это, безусловно, не градостроитель. Это профессионал, создающий условия для обустройства жизни людей посредством не только периодически осуществляемого строительства, но и создания правовых, административных и информационных основ для каждодневного решения экономических, экологических, технологических, эстетических и иных задач. Утверждение слова "градостроитель" потребует введения в обиход слова "градоустройство", по смыслу идентичного градорегулированию. Кроме того, слова "градоустроитель", "специалист градоустройства" созвучны слову "градостроитель", что в психологическом отношении представляется немаловажным. И наконец, новый термин позволяет легко образовывать на своей основе производные слова, такие как "градоустроитель-планировщик", "градоустроитель-юрист", "градоустроитель-экономист" и др.

1.2. Градорегулирование и градостроительная деятельность

Из определений, представленных в предыдущем разделе, ясно, что градорегулирование и градостроительная деятельность не одно и то же. Очевидно, например, что подготовка и принятие законодательных и иных нормативных правовых актов в области градостроительной деятельности не является градостроительной деятельностью, но является компонентом градорегулирования. Строительство является одним из компонентов градостроительной деятельности, но не является компонентом градорегулирования. Для того чтобы понять, как соотносятся между собой понятия "градорегулирование" и "градостроительная деятельность", нужно:

- 1) определить, какие виды деятельности осуществляются в системе градорегулирования;
- 2) на основе определения дифференцированных видов деятельности в системе градорегулирования установить, кто (какие публичные субъекты) чью (каких публичных и частных субъектов) градостроительную деятельность регулируют.

1.2.1. Какая деятельность осуществляется в системе градорегулирования

Из вышеприведенного определения следует, что применительно к системе градорегулирования можно говорить о деятельности двух видов:

1) создании правовых оснований и информационных условий для градостроительной деятельности, которая осуществляется органами власти и застройщиками;

2) контроле за градостроительной деятельностью, которая осуществляется органами власти и застройщиками.

Деятельность по созданию правовых оснований и информационных условий для градостроительной деятельности, которая осуществляется органами власти и застройщиками, включает следующие виды градорегулирования:

1) подготовку и принятие законов и иных нормативных правовых актов, прежде всего правил землепользования и застройки;

2) подготовку и утверждение документов территориального планирования, планов реализации документов территориального планирования, документации по планировке территории;

3) создание и обеспечение функционирования информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, архивов документов градостроительного проектирования, фондов хранения иных информационных материалов для подготовки документов, определенных позициями 1 и 2, иных документов (включая проектную документацию);

4) мониторинг процессов градостроительной деятельности, проведение аналитических работ и подготовку рекомендаций с использованием материалов, определенных позицией 3, для обеспечения подготовки нормативных правовых актов и документов, определенных позициями 1 и 2.

Контроль за градостроительной деятельностью, которая осуществляется органами власти и застройщиками, проводимый на стадии подготовки нормативных правовых актов и документов, определенных позициями 1 и 2, включает:

5) проверку и согласование проектов документов градостроительного проектирования;

6) обсуждение на публичных слушаниях проектов документов градостроительного проектирования — генеральных планов городских округов, поселений, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, утверждаемой главами администраций.

Контроль за градостроительной деятельностью, которая осуществляется органами власти и застройщиками, проводимый путём проверки документов, подготовленных застройщиками, а также работ, выполнение которых было обеспечено застройщиками, включает:

7) проверку подготовленных застройщиками документов перед выдачей разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию, заключений органов государственной экспертизы проектной документации, проверку выполненных работ перед выдачей заключений органов государственного строительного надзора, проверку документов, предшествующую выдаче разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости (применительно к двум последним видам разрешений — до проведения публичных слушаний);

8) обсуждение на публичных слушаниях подготовленных застройщиками документов при решении вопросов о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости.

1.2.2. Как соотносятся между собой градорегулирование и градостроительная деятельность

С помощью приведенного в предшествующем разделе перечня из восьми позиций можно выделить три типа деятельности:

1) градорегулирование, которое обеспечивает условия для градостроительной деятельности, но само не является градостроительной деятельностью:

- подготовка и принятие законов и иных нормативных правовых актов;
- создание и обеспечение функционирования информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, архивов документов градостроительного проектирования, фондов хранения иных информационных материалов для подготовки документов в области градорегулирования;
- мониторинг процессов градостроительной деятельности, проведение аналитических работ и подготовка рекомендаций (с использованием материалов информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, архивов и т.д.) для обеспечения подготовки нормативных правовых актов и документов в области градорегулирования;
- согласование проектов документов градостроительного проектирования;
- обсуждение на публичных слушаниях проектов документов градостроительного проектирования;
- проверка подготовленных застройщиками документов перед выдачей разрешений на строительство, иных разрешений, заключений;
- обсуждение на публичных слушаниях подготовленных застройщиками документов при решении вопросов о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости;

2) градостроительная деятельность, которая не является градорегулированием, но подлежит регулированию:

- архитектурно-строительное проектирование — осуществление инженерных изысканий, подготовка проектной документации;
- строительство, реконструкция, капитальный ремонт;

3) деятельность, которая всегда является одновременно и градорегулированием, и градостроительной деятельностью, — это подготовка и утверждение публичной властью документов градостроительного проектирования:

- градорегулирование как основание для последующей градостроительной деятельности;
- градостроительная деятельность как подготовка документов градостроительного проектирования.

Последний тип деятельности примечателен тем, что он определяет особенности градорегулирования, которые будут рассмотрены в следующем разделе.

1.3. Особенности градорегулирования

В подразделе 1.2.1 был представлен перечень видов деятельности, которые осуществляются в системе градорегулирования. Но в чем специфика градорегулирования по отношению к иным многочисленным видам регулирования, которое осуществляет публичная власть?

Ответить на этот вопрос мы сумеем, предварительно обсудив, всегда ли возможно градорегулирование и что необходимо для того, чтобы оно было возможным, а также поговорив о публичных и частных интересах в процессе градорегулирования.

1.3.1. Всегда ли возможно градорегулирование и что необходимо для того, чтобы оно было возможным

Само слово "регулирование" указывает на особый характер отношений между тем, кто регулирует, и тем, чья деятельность подвергается регулированию. В системе градорегулирования действуют два основных типа субъектов: публичная власть и правообладатели недвижимости. Последние обладают суверенитетом, самостоятельностью по отношению к публичной власти — они владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащей им недвижимостью по своему усмотрению. Однако свобода правообладателей недвижимости по отношению к публичной власти не является абсолютной. Эта свобода ограничена, а ограничения установлены публичной властью. Применительно к использованию недвижимости есть только два способа ограничить свободу правообладателей недвижимости.

Первый способ — установление рамок, за пределы которых выходить нельзя, а в их пределах можно пользоваться свободой выбора. В отечественной практике он называется градостроительным зонированием — установлением градостроительных регламентов (посредством правил землепользования и застройки).

Это единственно возможный и, следовательно, универсальный способ в условиях рынка недвижимости (см. раздел 5.1). На каком основании мы это утверждаем?

Основой хозяйственной жизни, национальной экономики является частное предпринимательство, а максимальный экономический эффект частное предпринимательство приносит при наличии свободы выбора. Однако свобода выбора не может быть безграничной, ограничения устанавливает публичная власть, но они не могут устанавливаться таким образом, чтобы свобода выбора выродилась в "точку" приказа-предписания. В этом не заинтересованы ни предприниматели, ни публичная власть, которая их ограничивает. Поэтому единственным способом для установления ограничений становится определение рамок свободы. А рамки свободы предпринимательской деятельности, которые не вырождаются в "точку" приказа-предписания, — это и есть градостроительные регламенты.

Второй способ — приказ-предписание использовать недвижимость по однозначно определенному назначению и однозначно определенным (посредством проектной документации) параметрам, когда заведомо не допускается свобода выбора, когда она вырождается в "точку" приказа-предписания.

Это единственно возможный способ в условиях отсутствия рынка недвижимости. Попробуем понять почему.

Основой хозяйственной жизни является не частное предпринимательство, а централизованная государственная экономика. Субъекты планирования, распределения финансовых ресурсов и их расходования на все виды строительства объединены в одно лице — государстве, которое представляют различные уполномоченные органы, взаимодействующие между собой по схеме "приказ — подчинение". Юридически полноправные субъекты недвижимой собственности отсутствуют. Юридических контрагентов у публичной власти нет, диалог на правовой основе вести не с кем. В системе отношений, выстраиваемых по схеме "приказ — подчинение", свобода выбора является избыточной, ненужной. В условиях, когда свобода выбора в отношении недвижимости не нужна, не нужны и рамки-ограничения для неё. Не нужны рамки для ограничения свободы выбора — не нужна и система, посредством которой такие рамки устанавливаются, то есть не нужны ни градостроительные регламенты, ни правила землепользования и застройки. А что нужно? Нужна система "целевого назначения" каждого объекта недвижимости в отдельности. Нужны распорядители-администраторы, которые по своему усмотрению это назначение будут устанавливать. При таком установлении могут использоваться документы технологического характера, которые не определяют правово-

го режима использования земельных участков по причине отсутствия полноценных правообладателей.

Регулирование (градорегулирование) возникает тогда, когда есть субъект регулирования, "внешний" по отношению к другому субъекту — непосредственно осуществляющему деятельность (градостроительную деятельность). В условиях, описанных выше применительно ко второму способу ограничения свободы правообладателей недвижимости, субъект регулирования деятельности и субъект деятельности слиты в одном лице (которое может быть представлено разными представителями государства). Такие отношения являются отношениями административного подчинения, а не отношениями регулирования. Это не градорегулирование — это градостроительство нерыночного социалистического типа.

Правовое градорегулирование как особый юридический институт может начать функционировать на практике только при трех условиях.

Первым необходимым условием для возникновения градорегулирования является наличие рыночных отношений, рынка недвижимости, когда публичным субъектам регулирования противостоят и взаимодействуют с ними суверенные в юридическом отношении правообладатели недвижимости.

Вторым необходимым условием является наличие базовых законодательных актов, которые закрепляют первое условие и утверждают принципы градорегулирования, основанные на признании суверенитета правообладателей недвижимости и их предпринимательской активности, ограничиваемой определёнными рамками — градостроительными регламентами.

Третьим необходимым условием является наличие документов градостроительного зонирования — правил землепользования и застройки, посредством которых устанавливаются градостроительные регламенты. Это условие определяет специфику градорегулирования. Если при других видах регулирования достаточно первых двух условий (наличие рыночных отношений, поддерживаемых законодательными и иными нормативными правовыми актами), то для градорегулирования этого недостаточно. Градорегулирование — это установление ограничений (пределов) использования недвижимости. Недвижимость где-то расположена, недвижимость локальна. Ограничения — пределы ее использования — должны быть привязаны к месту и описаны — в документах градостроительного зонирования. Правилами землепользования и застройки устанавливаются градостроительные регламенты, определяющие правовой режим использования недвижимости их правообладателями, пределы и возможности их экономической активности. Нет таких документов — нет ограничений-пределов — нет оснований для регулирования.

Итак, вышесказанное убеждает нас в том, что градорегулирование не только не всегда возможно, но и не всегда нужно.

Градорегулирование не нужно, когда нет рынка недвижимости, когда стержнем экономической активности является деятельность централизованного государства, в котором отрицаются права собственности на землю. Тогда нужно градостроительство, а не градорегулирование. Градорегулирование невозможно, когда нет документов градостроительного проектирования, то есть нет юридических оснований для регулирования, установления ограничений в использовании недвижимости. В этом случае системные действия по необходимости замещаются суррогатными схемами, когда вместо свободы в некоторых пределах применяются приказы-предписания о целевом использовании недвижимости. Однако долго это продолжаться не может: закономерности развития рынка недвижимости с неизбежностью будут подталкивать к созданию системы правового градорегулирования.

1.3.2. Публичные и частные интересы в градорегулировании

Градорегулирование — это всегда отношения между публичными и частными лицами, между публичными и частными интересами. Такие отношения имеют свои особенности.

Во-первых, интерес — это мотивация, побуждение к действию, в данном случае к градостроительной деятельности. В силу того что градостроительная деятельность частных лиц является первичной (по отношению к производной, вторичной функции регулирования: если нет деятельности, то ничего не нужно и регулировать — см. подраздел 1.3.1), сбалансированная система градорегулирования должна выстраиваться "вокруг" частных интересов и в соответствии с ними.

Во-вторых, логика возникновения градорегулирования определяется осознанной самими частными лицами необходимостью быть ограниченными. Такие ограничения могут устанавливаться только публичной властью с позиций общего, публичного интереса. Сей факт означает, что публичный интерес имеет приоритет над частными интересами.

Суммируя эти два положения, можно сказать так: **примат частного интереса над публичным в градорегулировании определяется тем, что именно частный интерес является источником возникновения всей системы градорегулирования, в то же время во имя интересов публичных на частные интересы должны быть наложены ограничения.** Такова логика этой "круговой" системы, и далее, чтобы ее подтвердить, проанализируем содержание частных и публичных интересов.

Частные интересы, интересы частных лиц, правообладателей недвижимости — это интересы, состоящие в том, чтобы:

- 1) иметь свободу для максимальной экономической, хозяйственной деятельности (более подробно об этом см. подраздел 2.1.4);
- 2) быть защищенными, иметь гарантии того, что стоимость недвижимости не уменьшится в результате неконтролируемой экономической деятельности соседей;
- 3) быть гарантированно обеспеченными извне поступающими на земельный участок инженерно-техническими ресурсами в необходимом объеме;
- 4) пользоваться благами окружения — рекреационными пространствами, социальными объектами, местами приложения труда, в том числе путём передвижения по общественным дорогам.

Содержание трех последних из перечисленных частных интересов указывает на то, что они могут быть удовлетворены только публичной властью. Это означает, что частные лица фактически формируют заказ для публичной власти обеспечить их частные интересы.

Публичные интересы — это особые интересы. Они не противостоят частным интересам. Публичные интересы возникают как совокупность частных интересов, своего рода апелляция к публичной власти оградить частных лиц от деструктивных последствий проявления первого частного интереса — эгоистического стремления иметь неограниченную свободу для экономической деятельности. Поэтому публичный интерес — это интерес производный, вторичный, возникающий как неизбежное следствие проявления частных интересов. Итак, публичные интересы — это интересы представляющих частных лиц публичных субъектов (органов власти, избранных частными лицами), состоящие в том, чтобы по заданию частных лиц (иными словами, мандату — специально сформулированному или подразумеваемому) обеспечить частные интересы посредством обеспечения публичных интересов.

К публичным интересам следует отнести:

- 1) **экономические интересы.** Публичная власть, получая налоги от недвижимости, заинтересована в повышении её стоимости как базы налогообложения (и, следовательно-

но, в повышении благосостояния населения). Поэтому в интересах публичной власти одновременно и предоставить частным лицам свободу для максимальной экономической активности, и ограничить её разумными пределами так, чтобы эта активность не нанесла ущерба окружению и не привела к уменьшению стоимости недвижимости. Эта стоимость, в свою очередь, определяется гарантированным функционированием недвижимости, наличием технологических возможностей для поставки инженерно-технических ресурсов (воды, газа, электричества) в требуемых объёмах и в значительной мере качеством окружения — наличием рекреационных пространств, социальных объектов, мест приложения труда, которых можно достичь, передвигаясь по общественным дорогам. Таким образом, экономические интересы публичной власти полностью согласуются с частными интересами, сформулированными выше;

2) экологические интересы. Это интересы поддержания достойного качества среды, и в этом отношении они сходятся с интересами экономическими. Кроме того, к экологическим интересам публичной власти следует отнести обеспечение сохранения публичных земель, в состав которых включаются бульвары, скверы, парки, городские леса, иные территории, используемые в общественных рекреационных целях. Экологические интересы публичной власти согласуются с четвертым видом частных интересов, сформулированных выше;

3) политические интересы. Эти интересы состоят в том, чтобы не допускать, предотвращать конфликты и иметь процедурные механизмы их разрешения.

Все интересы публичной власти имеют один способ выражения и обеспечения, и это градорегулирование.

Следует обратить внимание на то, что все интересы (и частные, и публичные) могут быть разбиты на две группы, одна из которых связана с сохранением (сдерживанием развития), другая — с развитием. Градорегулирование — это установление ограничений-пределов, которые, однако, подразумевают не только сдерживание, но и побуждение к развитию. Развитие на частных землях не может состояться без общественной инфраструктуры — инженерно-технической, социальной. Развитие — это будущее, это планирование, которое для публичной власти является неизбежной необходимостью. Планирование не может быть сведено к одноразовому действию. Это технология, особенности которой будут рассмотрены далее (раздел 7.1, глава 8).

1.3.3. Градорегулирование как механизм обеспечения баланса интересов, гарантирования прав и возможности проявления инициативы частными лицами

Общественные и частные интересы согласуются между собой, но они не могут и не должны отождествляться. Нельзя полностью согласиться с теми, кто утверждает: хорошо частному лицу — хорошо обществу, поскольку неограниченная деятельность частных лиц может причинить обществу вред (см. подраздел 2.1.4). Но точно так же неправы и те, кто говорит: хорошо обществу — хорошо частному лицу. Частным лицам будет плохо, если их свободная деятельность неоправданно ограничивается. От этого будет плохо и обществу. Значит, мы имеем дело с нетождественными интересами, и между ними необходимо установить баланс. Возможность установления такого баланса возникает при наличии в системе градорегулирования ответов (в форме соответствующих решений, документов, технологий) на запросы частных лиц и общественности (см. табл.1).

Таблица 1. Ответы системы градорегулирования на запросы частных лиц и общественности — через частных лиц

| Основные категории заинтересованных лиц 1 | Содержание интересов частных лиц и общественности, представленной частными лицами 2 | Ответы системы градорегулирования на запросы частных лиц и общественности 3 |
|--|--|--|
| Все категории частных лиц: собственники квартир; лица, желающие приобрести недвижимость, застройщики | <p>Потребность в информации о перспективах развития соответствующей территории, включая информацию о том, что соответствующая недвижимость:</p> <ul style="list-style-type: none"> · не попадёт (попадёт) в зону планируемого размещения объектов, для размещения которых допускается принудительное изъятие для государственных или муниципальных нужд (см. подраздел 7.1.3); · не попадёт (попадёт) в зону с особыми условиями использования территории (например, в санитарно-защитную зону) <p>Потребность в информации относительно правовых гарантий использования недвижимости и возможностей развития недвижимости</p> <p>Возможность отстаивать имущественные интересы и участвовать в принятии решений</p> | <p>Решения о подготовке документов градостроительного проектирования подлежат опубликованию.</p> <p>Утверждённые документы градостроительного проектирования (в части, относящейся к соответствующей территории) в обязательном порядке направляются и размещаются в муниципальных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности (см. раздел 7.3)</p> <p>Содержащиеся в муниципальных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности документы открыты для ознакомления всем заинтересованным лицам (см. главу 12)</p> <p>Такая информация представлена в виде градостроительных регламентов в составе муниципальных нормативных правовых актов – правил землепользования и застройки, которые доступны всем заинтересованным лицам (см. главы 9 и 12)</p> <p>В отношении проектов документов градостроительного проектирования, утверждаемых органами местного самоуправления, в обязательном порядке должны проводиться публичные слушания (см. главу 13)</p> |
| Собственники квартир в многоквартирных домах, которые ещё не стали собственниками (на правах общей долевой собственности) земельных участков таких домов | <p>Потребность выделить земельный участок посредством документации по планировке территории (проектов межевания)</p> <p>Недопущение неправомерного "уплотнения" – внедрения в существующую застройку новых объектов, размещение которых ущемит права собственников квартир</p> <p>Защита территорий общего пользования (например, внутриквартальных скверов и т.п.) от неправомерной застройки.</p> | <p>Возможность подготовки проектов межевания как по инициативе органа местного самоуправления, так и по инициативе заинтересованных лиц (см. раздел 10.4*)</p> <p>Наличие в ГрК РФ "защитительных" норм относительно того, что должны учитываться нормативы градостроительного проектирования в части минимальных размеров земельных участков, действовавших на период застройки (см. раздел 10.4)</p> <p>Наличие в ГрК РФ "защитительных" норм относительно того, что границы территорий общего пользования определяются красными линиями (устанавливаемыми документацией по планировке территории – см. раздел 10.3), а также "защитительных" норм ЗК РФ относительно того, что территории общего пользования не подлежат приватизации</p> |

| 1 | 2 | 3 |
|--|--|---|
| Застройщики единичных объектов – лица, заинтересованные в приобретении выделенных из состава государственных или муниципальных земель земельных участков (свободных от прав третьих лиц) для предоставления в целях строительства единичных объектов | Наличие указанных земельных участков и возможность проявить инициативу – самостоятельно подготовить документацию по планировке территории, посредством которой такие земельные участки выделяются и становятся объектом предоставления физическим и юридическим лицам для строительства | Такая возможность предоставляется в соответствии с нормами ГрК РФ, которые могут быть развиты и детализированы законами субъектов РФ, местными нормативными правовыми актами – правилами землепользования и застройки (см. раздел 10.3**) |
| Застройщики-девелоперы, комплексно осваивающие земельные участки в границах вновь образуемых кварталов, микрорайонов или обеспечивающие развитие застроенных территорий, в том числе со сносом ветхих домов и строительством на их месте новых домов | Наличие указанных земельных участков и возможность проявить инициативу – самостоятельно подготовить предложения (в том числе в виде документации по планировке территории) по выделению таких земельных участков, территорий для предоставления в целях комплексного освоения и развития | Такая возможность предоставляется в соответствии с нормами ГрК РФ, которые могут быть развиты и детализированы законами субъектов РФ, местными нормативными правовыми актами – правилами землепользования и застройки |

* См. также аналитическую записку "Рекомендации по решению проблемных вопросов правового характера при подготовке проектов межевания застроенных территорий жилого назначения" на сайте Института экономики города www.urbanecomomics.ru.

** О различных случаях планировки территории – обеспечения условий для создания земельных участков в различных целях см. "Рекомендации по подготовке правил землепользования и застройки" на www.urbanecomomics.ru.

Примечание. Таблица составлена с использованием положений ГрК РФ.

1.4. Субъектно-объектные отношения в градорегулировании

Градорегулирование возникает при наличии рынка недвижимости (см. подраздел 1.3.1 и раздел 1.5). Рынок недвижимости невозможен без земельных участков. О появлении земельного участка можно говорить после его государственного кадастрового учета с момента регистрации прав субъекта на земельный участок⁷. То есть с момента, когда субъект и объект становятся неразрывным целым.

Поскольку земельный участок является базовым элементом градостроительной деятельности и первичным объектом градорегулирования, закономерности его существования определяют принципы строения более сложных объектов градорегулирования — городов и регионов (о закономерностях существования земельного участка, городов и регионов см. главу 2).

Неразрывностью субъектно-объектных отношений определяются принципы деятельности публичных субъектов градорегулирования, которые создают условия для градорегулирования в виде законодательных и иных нормативных правовых актов, документов градостроительного проектирования — документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории.

Неразрывность субъектно-объектных отношений для публичных субъектов градорегулирования характеризуется двумя положениями:

1) каждый публичный субъект градорегулирования действует в границах своей юрисдикции, в границах соответствующего административно-территориального образова-

ния⁸: органы местного самоуправления городского округа — в границах городского округа, органы местного самоуправления поселения — в границах поселения, органы местного самоуправления муниципального района — в границах муниципального района, органы государственной власти субъектов РФ — в границах соответствующих субъектов РФ, федеральные органы власти — в границах Российской Федерации;

2) в случаях когда "вышестоящий" уровень публичной власти осуществляет градорегулирование на территории "нижестоящего" уровня публичной власти (например, субъект РФ — на территории городских округов и поселений, расположенных в границах соответствующего субъекта РФ), суверенитет "нижестоящих" публичных субъектов градорегулирования не нарушается, поскольку предметы градорегулирования различных уровней публичной власти различны, они не пересекаются, а дополняют друг друга (подробнее см. раздел 8.2).

Субъектно-объектная специфика отношений в градорегулировании более детально рассматривается в главах 2 и 3.

1.5. Градорегулирование и инфраструктура рынка недвижимости

Четыре условия необходимы для существования регулируемого (цивилизованного) рынка недвижимости.

Условие первое. Возможность максимального экономического поведения. Такая возможность является исходным условием эффективной и конкурентоспособной экономики. Возникает эта возможность при наличии рынка недвижимости. Следовательно, рынок недвижимости — это универсальный способ существования такой экономики.

Условие второе. Наличие у субъектов экономической деятельности прав на земельные участки (прав собственности или прав аренды). При наличии таких прав возможно максимальное экономическое поведение.

Условие третье. Возможность оборота недвижимости, в результате чего земельные участки и иная недвижимость могут переходить от менее эффективных правообладателей к более эффективным. Оборот недвижимости возможен при наличии у субъектов экономической деятельности прав на земельные участки. Оборот недвижимости стимулирует правообладателей быть максимально эффективными в экономическом отношении.

Условие четвертое. Установление посредством градорегулирования ограничений для потенциально опасной максимальной экономической активности. Максимальное экономическое поведение необходимо — это императив экономики. Но в предельном своем выражении оно потенциально опасно для субъектов такого поведения: каждый из них несёт угрозу другим субъектам, поскольку может нанести ущерб соседним объектам недвижимости. С некоторого момента возникает потребность, осознанная самими правообладателями недвижимости, в ограничении потенциально опасной максимальной экономической активности. Ограничения — это регулирование. Ограничения в использовании недвижимости — градорегулирование. Поэтому градорегулирование с необходимостью утверждает себя как неотъемлемый компонент в ряду других компонентов регулирования рынка недвижимости.

Регулирование рынка недвижимости складывается из следующих основных компонентов:

- 1) градорегулирование;
- 2) землеустройство и техническая инвентаризация объектов строительства, реконструкции — подготовка документов для государственного кадастрового учёта земельных участков и иных объектов недвижимости;
- 3) государственный кадастровый учёт земельных участков и иных объектов недвижимости;
- 4) институт предоставления земельных участков, выделенных из состава государственных, муниципальных земель частным лицам;

- 5) государственная регистрация прав на земельные участки и иные объекты недвижимости;
- 6) оценка недвижимости (массовая оценка недвижимости для целей налогообложения и индивидуальная оценка недвижимости для совершения сделок);
- 7) налогообложение недвижимости;
- 8) институт сделок — смены правообладателей недвижимости;
- 9) информационное обеспечение рынка недвижимости (входит в состав каждого компонента, но может также являться самостоятельной деятельностью);
- 10) обучение субъектов рынка недвижимости и субъектов регулирования рынка недвижимости.

Как соотносится и взаимодействует градорегулирование с иными компонентами инфраструктуры рынка недвижимости на различных этапах "жизни недвижимости" — от подготовки условий для создания объектов недвижимости до их последующей эксплуатации, видно из табл. 2.

Таблица 2. Соотношение и взаимодействие системы градорегулирования с иными компонентами инфраструктуры рынка недвижимости

| Этапы "жизни недвижимости" | Компоненты инфраструктуры рынка недвижимости: | | | | | | | |
|--|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| | 2.1 | 2.2 | 3.1 | 3.2 | 5.1 | 5.2 | 6.1 | 6.2 |
| Этап 1 — обеспечение условий для создания и создание земельных участков | | | | | | | | |
| Территориальное планирование | | | | | | | | |
| Планы реализации документов территориального планирования | | | | | | | | |
| Градостроительное зонирование — установление градостроительных регламентов | | | | | | | | |
| Массовая оценка (переоценка) земельных участков с учётом градостроительных регламентов | А | | | | | | | |
| Планировка территории — градостроительные планы земельных участков | | | | | | | | |
| Этап 2 — юридическое возникновение земельного участка, создание объектов строительства | | | | | | | | |
| Подготовка землеустроительной документации на основе градостроительного плана земельного участка | Б | | | | | | | |
| Государственный кадастровый учёт земельного участка | В | | | | | | | |
| Предоставление земельного участка частным лицам — конкурентные процедуры | Г | | | | | | | |
| Государственная регистрация прав частных лиц на предоставленные земельные участки | Д | | | | | | | |

| | 1 | 2 | | 3 | | 4 | | 5 | | 6 | | 7 | 8 |
|--|---|-----|-----|-----|-----|---|-----|-----|-----|-----|--|---|---|
| | | 2.1 | 2.2 | 3.1 | 3.2 | 4 | 5.1 | 5.2 | 6.1 | 6.2 | | | |
| Текущие платежи за пользование земельного участка | Е | | | | | | | | | | | | |
| Подготовка проектной документации застройщиком – правообладателем земельного участка | | | | | | | | | | | | | |
| Получение разрешения на строительство, осуществление строительства | | | | | | | | | | | | | |
| Получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию | | | | | | | | | | | | | |
| Техническая инвентаризация построенного объекта | Ж | | | | | | | | | | | | |
| Государственный кадастровый учёт построенного объекта | З | | | | | | | | | | | | |
| Государственная регистрация прав на построенный объект | И | | | | | | | | | | | | |
| Этап 3 – использование земельного участка, преобразования | | | | | | | | | | | | | |
| Использование недвижимости в соответствии с градостроительным регламентом | | | | | | | | | | | | | |
| Изменение назначения недвижимости без изменения её параметров с последующим внесением изменений в документы государственного кадастрового учёта недвижимости | | | | | | | | | | | | | |
| Реконструкция, капитальный ремонт объектов капитального строительства с последующим внесением изменений в документы государственного кадастрового учёта недвижимости | | | | | | | | | | | | | |
| Преобразование земельных участков (разделение, слияние, изменение границ) с последующим внесением изменений в документы государственного кадастрового учёта недвижимости | К | | | | | | | | | | | | |
| Сделки с объектами недвижимости – смена правообладателей недвижимости | Л | | | | | | | | | | | | |

Примечания

А – учёт установленных в системе градорегулирования градостроительных регламентов при массовой оценке недвижимости для целей налогообложения.

Б – использование подготовленного в системе градорегулирования градостроительного плана земельного участка для выполнения землеустроительных работ.

В – отражение в документах государственного кадастрового учёта земельных участков градостроительных регламентов.

Г – включение в пакет документов по предоставлению земельного участка градостроительного плана земельного участка, содержащего, в частности, информацию о градостроительном регламенте и технических условиях подключения объекта к сетям инженерно-технического обеспечения, иную информацию.

Д – ссылка на документы государственного кадастрового учёта – градостроительные регламенты и т.д., содержащие информацию, подготовленную в системе градорегулирования.

Е – размер текущих платежей определяется с учетом фактического использования недвижимости, вид которого должен содержаться в перечне видов разрешенного использования недвижимости, определенного градостроительным регламентом, для соответствующей территориальной зоны.

Ж – техническая инвентаризация проводится на основе и с учётом проектной документации, в соответствии с которой построен объект.

З – в документах государственного кадастрового учёта объекта содержится информация, определённая в системе градорегулирования.

И – в документах государственной регистрации прав на построенный объект содержится ссылка на документы государственного кадастрового учёта, в которых представлена информация, определённая в системе градорегулирования.

К – осуществляемый в системе градорегулирования контроль за соблюдением требований законодательства о градостроительной деятельности – в части предельных размеров земельных участков, наличия подходов, проездов, выполнения требований технических регламентов в области градостроительного проектирования.

Л – установленные в системе градорегулирования градостроительные регламенты влияют на цену продажи недвижимости.

В табл. 2 зафиксирована реальная последовательность действий, выполняемых до, в процессе создания и после создания (в процессе использования) созданных объектов недвижимости. Анализ таблицы позволяет сформулировать два вывода принципиальной значимости:

1) система градорегулирования соотносится и взаимодействует со всеми без исключения компонентами инфраструктуры рынка недвижимости;

2) система градорегулирования является смысловым, содержательным стержнем системы регулирования рынка недвижимости.

Иные компоненты инфраструктуры рынка недвижимости — это действия в отношении уже известного, определённого, созданного в системе градорегулирования. По этой причине такие "постсодержательные" действия являются по преимуществу технологическими, рутинными. Например, в процессе землеустроительных работ, осуществляемых на основе документации по планировке территории, не определяются ранее решённые вопросы о том, как наиболее рациональным образом должна быть организована территория с учётом разнообразных вариантов её развития, обоснования и выбора вариантов с применением критериев оценки по комплексу разнообразных факторов, совокупность которых выходит за пределы технологии землеустройства. Такие вопросы решаются в области градостроительного проектирования, творческого по преимуществу. Другой пример — это массовая оценка недвижимости, которая должна опираться на документы градостроительного зонирования (рис. 4.7) и использовать рутинные формализованные методы с тем, чтобы результаты оценки были однозначны и доказательны.

Указанные рутинные технологии производят новую информацию, новые данные, новые документы, которые абсолютно необходимы для функционирования рынка недвижимости. Однако сами по себе они не создают нового содержания — они могут только его более или менее адекватно отражать. Создание содержательного основания для других компонентов инфраструктуры рынка недвижимости обеспечивается в системе градорегулирования.

2. ОБЪЕКТЫ ГРАДРЕГУЛИРОВАНИЯ: ЗАКОНОМЕРНОСТИ СУЩЕСТВОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

2.1. Земельный участок

Формально-юридическим понятиям, даваемым законами, предшествует указание на то, что такие понятия используются "в целях настоящего закона". Что это значит? То, что данный закон не претендует на универсальное определение смысла с позиций целого, каковым он не является, а может дать только частное определение с позиций частного аспекта рассмотрения — своего формального предмета. Общего, универсального определения он дать не может и, как правило, не должен — такие общие, универсальные определения выходят за пределы отдельных законов, которые могут быть лишь помощниками (или препятствиями) в поисках смысла. Поэтому, зная о наличии формального определения понятия "земельный участок", неудовлетворительного по причине его частного характера⁹, мы приступаем к поиску более глубоких смыслов, которые данное понятие даёт повод раскрыть.

2.1.1. Земельный участок: закономерности существования части и целого

Если представить себе процесс произрастания дерева из семени, то земельный участок можно сравнить с семенем, из которого развивается дерево — город. С опре-

делёнными оговорками, можно считать, что город — это достигшая завершенности форма упорядоченной организации совокупностей земельных участков (см. подразделы 2.2.1, 2.3.2).

Рассматривая понятие "земельный участок", будем последовательно продвигаться от положения к положению, фиксируя промежуточные итоги результирующими утверждениями. Итак...

1. Земельный участок — это часть территории (земли), пространства.

2. Территорию разделяет на части субъект — человек. В силу чего у человека имеется потребность разделять территорию на части, на земельные участки?

3. Человек существует в том числе и как субъектное физическое тело, которое нуждается в пространственном обрамлении-защите — одежде, пещере, доме, земельном участке. Пространственное обрамление-защита — это выделение "своего" из "чужого-чуждого". Субъектному физическому телу имманентно присуща потребность в пространственном обрамлении, иначе субъект прекращает существование. Субъект — это всегда отношение "я — не я", "своё — чужое".

4. Способы пространственного обрамления: "своё" — это земельный участок, "чужое" — территория, из которой выделен земельный участок. Обрамление — это рамка, рамка — это граница.

5. Существует различная степень принадлежности ко "мне", различная степень освоенности-отчужденности, и этим определяется иерархия пространства-территории: свой земельный участок, свой квартал, своя часть города, чужая часть города, чужая неизвестная территория. Образ свечения: ярко — менее ярко — мутно — темно.

6. Необходимость и неизбежность различных степеней освоенности — это отношение ближе — дальше, связанное с понятием "центральности": чем ближе к центру, тем ближе к самому себе, тем дороже.

7. Физическая центральность — отражение внутренней субъективной ценности и наоборот.

Первое утверждение: возникновение и существование пространственно-территориального образования под названием "земельный участок" неизбежно и необходимо.

8. Субъект в виде человека возможен только тогда, когда существует другой субъект, другие субъекты. "Я" существует постольку, поскольку существует "не я".

9. Каждый субъект (непосредственно или как родство субъектов) неизбежно создает вокруг себя обрамление — земельный участок. Совокупность субъектов — это всегда совокупность земельных участков.

10. Совокупность земельных участков неизбежно начинает структурироваться, упорядочиваться (как производное от упорядочения совокупности субъектов — общества).

11. Отношение "субъект — субъект" (соответственно, "земельный участок — земельный участок") — отношение не безразличное, а различающее. Различение — это отрицание хаоса (безразличия-беспорядка) и стремление к порядку, осознанное или неосознанное.

12. Стремление к порядку начинает последовательно приводить к материализованному порядку. Порядок — это наличие связи. Материализованная связь — это проезд, подъезд (проход, подход). Проезд — это "вывернутость земельного участка наружу".

13. У земельного участка имеются две ипостаси: обращённость вовнутрь и обращённость вовне, наружу. Проезд — это нить, связующая несколько земельных участков, питающая их извне. В каком питании извне нуждается земельный участок? По возрастающей: родственные связи, общение — приток информации, функциональные связи — обмен продуктами питания и производства.

Второе утверждение: **однажды возникшие земельные участки неизбежно порождают пространственно-территориальные структуры, обладающие признаками упорядоченности и стремлением к упорядоченности.**

Какую форму принимает это стремление к упорядоченности? Возникшая выше тема проезда позволяет продолжить движение к третьему утверждению.

14. С возникновением земельного участка одновременно и неотвратно возникает подъезд — выезд — проезд (подход — выход — проход):

- а) неизбежность "проезда к" (поскольку земельный участок выделяется из территории, это неизбежность движения из внешнего-чужого к внутреннему-своему — к земельному участку);
- б) неизбежность "выезда из" (следует заметить, что для "выхода наружу" могут быть редкие исключения¹⁰; здесь имеется возможность прерывания цепи, однако эта возможность предельно мала — если мы говорим о массовых, общераспространенных процессах);
- в) одновременное и неизбежное наличие и "проезда к", и "выезда из" — это наличие "проезда".

15. Все без исключения земельные участки — это в функциональном смысле транзитные точки.

16. Неизбежное и одновременное возникновение двух элементов — земельного участка и проезда — это начало возникновения пространственной структуры (порядка) из двух элементов: а) частно-индивидуальных земельных участков (локальных частей структуры); б) общих связей — дорог (линейных частей структуры). Это первый этап (но не во времени, а в логике — одновременно).

17. Второй этап — возникновение общего дела. Дорога всегда общая, возникновение дороги — это возникновение первого общего дела, обеспечение функциональной связи земельных участков друг с другом.

18. Одновременно с возникновением первого общего дела в виде дороги начинает проявляться феномен белки в колесе: однажды возникшая функциональная связь охватывает всё больше дополнительных земельных участков. Объём общего дела увеличивается. С определенного количественного порога такое увеличение порождает вторую функцию (помимо первой — связи) — функцию управления.

19. Всякая функция требует материального воплощения — пространства, земельного участка. Функция управления — это локальная функция, она требует локального (не линейного) земельного участка.

20. Возникновение локального земельного участка для управления — это одновременно возникновение отношения такого земельного участка: а) ко всем иным локальным земельным участкам, б) к дорогам. Локальный земельный участок для функции управления — это особый земельный участок. Он не может быть индифферентным к месту расположения в совокупности земельных участков.

21. Общее дело, то, в чём участвуют или к чему причастны все, имеет более высокую ценность, чем иное, частное, дело. Предел ценности — это центр ценности, центр пространства, центр совокупности земельных участков.

22. С возникновением центра сразу возникает и периферия, друг без друга они не существуют.

23. По оси центр — периферия неизбежно структурируется всё пространство, вся совокупность земельных участков. Неизбежные, универсальные (во всех без исключения случаях проявляющиеся) контуры пространственной структуры таковы: центр — срединная зона — промежуточная зона — периферийная зона — отдалённые, "не свои", чужие-чуждые территории.

24. Последовательность выстраивания во времени пространственной структуры:

- а) земельный участок — дорога; б) количественный рост элементов соотношения зе-

мельный участок — дорога до качественного порога возникновения локальной функции управления; в) центр — периферия; г) количественное наращивание и дифференциация генетически заданной (значит, принципиально не изменяемой в своих базовых основаниях) пространственной структуры по оси центр — периферия¹¹.

Третье утверждение: **неизбежно, во всех без исключения случаях формируются универсальные контуры пространственных структур: центр — срединная зона — промежуточная зона — периферийная зона — отдалённые, "не свои", чужие-чуждые территории.**

Другой пространственной структуры быть не может. Представление о наличии иных структур обусловлено либо суженным, нецелостным видением фрагментов пространства, либо материализованными деформациями и мутированиями, которые подавили, исказили, затуманили, скрыли подлинную пространственную структуру, — это своего рода болезнь, которую надо лечить или дать возможность организму, порождающему пространственные структуры (обществу), вылечиться самому и приобрести адекватную, здоровую телесную форму. Подтверждением высказанного утверждения являются положения подраздела 2.2.1, где обсуждаются различные модели строения урбанизированных пространств.

На основании этих трёх утверждений можно сделать следующие выводы:

1) неизбежное наличие оси центр — периферия является, во-первых, не бременем, а благом — проявлением материализации духовных ценностей, а во-вторых, указанием на то, что пространство не может быть равнодушным — равным самому себе во всех точках. Смысл пространства — в субъекте, в пространстве находящемся и его воспринимающем, а также в Сверх-Субъекте, который воспринимается субъектом во время восприятия пространства;

2) неравномерное пространство имеет две ипостаси. С одной стороны, в нем заключена возможность продвижения к максимуму — эстетическому, экономическому, этическому, экологическому, с другой — это справедливое пространство. А справедливое пространство — адекватная оболочка для неповторимых индивидуальностей;

3) у пространства в силу его материальности есть пределы приспособления к неповторимым индивидуальностям. Урбанизированное пространство требует унификации, огрубления. Главный способ борьбы с унифицирующим огрублением — это выбор. Отсутствие выбора блокирует и деформирует развитие урбанизированного пространства, делает его мёртвым (об этом см. подраздел 2.2.2). Выбор же возможен только при наличии оборота земельных участков¹².

2.1.2. Оборот земельных участков как условие достижения максимумов — экономического, этического, эстетического, экологического

В предыдущем разделе возникли две темы: тема общего дела и тема оборота земельных участков. Из их связи рождается третья тема, которая может быть обозначена как **достижение максимума**.

1. Общее дело — это совместными усилиями поддержание дорог, объектов инженерно-технической инфраструктуры, которые обслуживают потребности всех.

2. Универсальная форма участия каждого в общем деле — это налогообложение.

3. Как должна определяться доля участия каждого? Справедливым образом. Что такое "справедливым образом"? Это когда в интересах общего дела каждый выплачивает равную часть от богатства, которым обладает. Если более богатые будут платить более значительную часть в относительном выражении, чем менее богатые, то они тем самым

будут наказываться за свою предприимчивость. Если менее богатые будут платить более значительную часть в относительном выражении, чем более богатые, то они будут наказываться за недостаток предприимчивости и одновременно ограничиваться в своем стремлении стать более предприимчивыми. И первую и вторую ситуации нельзя назвать справедливыми. Справедливой можно считать ситуацию, когда для общего дела каждый выплачивает равную в относительном выражении часть от богатства, которым обладает.

4. Богатство — это стоимость земельных участков. Стоимость отражает представления о ценности. В пространстве ценность неизбежным образом уменьшается от центра к периферии (см. подраздел 2.1.1). Равные части от неравной ценности — это, с одной стороны, неравное в абсолютном выражении участие в общем деле, с другой — равное в относительном выражении участие в общем деле исходя из равных возможностей, справедливости.

5. Как представления о ценности переводятся в реальную стоимость и затем в цену? Механизм этого перевода сложный (и в данный момент он не является предметом нашего рассмотрения), а результат простой — кто сколько денег даст для того, чтобы купить земельный участок. Вот и получается: чтобы определить реальную стоимость земельного участка (и взимать справедливый налог, направляемый на общее дело — на достижение благосостояния всех), надо допустить возможность смены правообладателей земельных участков, причем рассматривать такую возможность как экономическую необходимость. Что такое смена правообладателя? В общем случае, это замещение менее эффективного правообладателя более эффективным, что является необходимым условием развития максимальной экономики.

6. Смена правообладателей земельных участков становится возможной при обороте земельных участков, в условиях рынка недвижимости. Когда возможен оборот? Когда имеются права собственности или аренды, то есть когда можно распоряжаться земельными участками — продавать, или уступить права аренды. При других формах владения распоряжение невозможно. Например, в СССР были специально введены, а в современной России продолжают существовать такие виды прав, как "постоянное бессрочное пользование" и "пожизненное наследуемое владение". Распоряжение земельными участками, которыми владеют правообладатели на указанных правах, было запрещено ранее, запрещено и сейчас ЗК РФ:

- "граждане или юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками" (п. 4 ст. 20 ЗК РФ);
- "распоряжение земельным участком, находящимся на праве пожизненного наследуемого владения, не допускается, за исключением перехода прав на земельный участок по наследству" (п. 2 ст. 21 ЗК РФ).

Это означает, что в период после упразднения рынка недвижимости и до восстановления рынка недвижимости государство было единственным собственником земельных участков. Гражданам и организациям оно фактически дарило в бесплатное пользование земельные участки и закрепляло их навечно за этими субъектами. Понятно, что по причине невозможности оборота недвижимости — основного условия для развития максимальной экономики — была невозможна и сама максимальная экономика.

7. Неравномерность пространства, структурированного по оси центр — периферия, является условием для достижения максимумов — экономического, этического, эстетического, экологического. Однако достичь максимума можно только при оптимально структурированном пространстве.

Максимум экономический. При оптимально структурированном пространстве в каждой его точке (земельном участке) сосредоточен максимум ценности, возможный именно для этой точки при соотносённости её с другими точками пространства. Максимум ценности — это максимум стоимости и максимум налогообложения. Максимум налогообложения, устанавливаемый и используемый для общего дела, — это побуждение и понуждение максимально эффективно использовать земельный участок.

Максимум этический. Подразумевает равные нагрузки на каждого с позиции равного, справедливого участия в общем деле при наличии механизма побуждения и поощрения максимально эффективно использовать земельные участки. Этот механизм устанавливается системой градорегулирования.

Максимум эстетический. Речь идет не столько о красоте точки пространства, сколько о вписанности ее в контекст окружения, о сопряженности с каждой иной точкой пространства. Оптимальная сопряженность с окружением — это структурированное пространство по оси центр — периферия при сохранении широкого разнообразия, с одной стороны, и целостности — с другой. Формирование таким образом структурированного пространства обеспечивается системой градорегулирования.

Максимум экологический. Каждый из максимумов в отдельности и все они вместе "работают" на экологию, способствуют достижению максимума экологического. Совокупный экономический максимум невозможен при нанесении вреда соседу. Отсутствие такого вреда при справедливых налоговых нагрузках и поддержании предпринимательского напряжения — это совокупное положительное воздействие на экологию максимумов экономического и этического. Одновременное проявление максимумов эстетического и экологического позволяет создать напряженное разнообразие — рассредоточение нагрузок на природу и снижение на неё давления в особо ценных для природы точках. Напряженное разнообразие — это контрастная организация пространства, поддержание и развитие которого должна обеспечивать система градорегулирования.

2.1.3. Земельный участок: экономические закономерности использования

Прежде чем приступить к рассмотрению данной темы, следует сделать некоторые уточнения, обусловленные в том числе результатами предшествующего анализа:

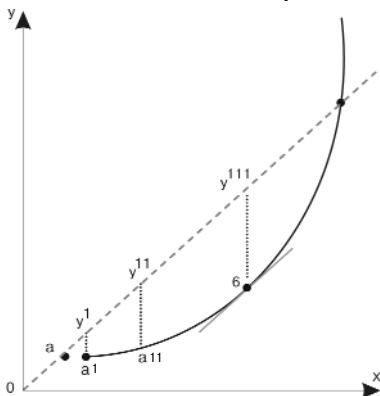
- рассматриваться будут земельные участки, приносящие доход (между этими участками и участками, не предназначенными для доходного использования, существует кооперация, речь о которой пойдет в подразделе 2.1.5);
- тема будет рассматриваться с учетом принципов достижения максимумов, прежде всего экономического (см. подраздел 2.1.2);
- земельный участок — это субъектно-объектное образование (см. подраздел 2.1.1);
- земельный участок, приносящий доход, является местом производства благ, в процессе которого потребляются ресурсы и энергия и изготавливается продукция на продажу;
- земельный участок — это предмет оборота, то есть возможной смены одного правообладателя на другого, более эффективного; это объект, с которым связаны представления о ценностях, а представления о ценностях могут приобретать денежное выражение — стоимость и, в случае продажи, цену (см. подраздел 2.1.2);
- правообладатель земельного участка экономически мотивирован вкладывать средства в обустройство и производство товаров и услуг, с тем чтобы вернуть вложенные средства (путём продажи произведённых товаров, предоставленных услуг) в объёме, равном сумме двух компонентов: а) вложенных средств, включая оплату наёмного труда, налоги и т.д.; б) дополнительных средств — доходов, направляемых на расширение производства (инвестиции) и потребление-накопление¹³.

Рассмотрим два этапа использования земельного участка: 1) этап приобретения земельного участка и его начального использования — экономически оправданная эксплуатация; 2) этап экономически не оправданной эксплуатации земельного участка (этап, предшествующий продаже, или этап модернизации-реконструкции объектов на земельном участке).

Экономические закономерности использования земельного участка на этапе его приобретения и начального использования — фаза экономически оправданной эксплуатации

Рис. 1 иллюстрирует обсуждаемые закономерности.

Рис. 1. Этап экономически оправданной эксплуатации земельного участка:



y — денежное выражение затрат на (1) приобретение земельного участка, (2) приобретение оборудования и обустройство земельного участка для производства, (3) обеспечение процесса производства (переменные издержки) после того, как произведены затраты (1) и (2) — постоянные издержки;
 x — денежное выражение поступлений от реализации продукции

Экономическая мотивация субъекта, приобретающего земельный участок и намеренного его эксплуатировать, характеризуется одновременным наличием трёх условий.

1. Первоначальные затраты должны быть меньше денежного эквивалента реализованной

продукции — точка a^1 . Точка a — это точка равенства затрат и поступлений, отсутствия прибыли, отсутствия возможности выплачивать налоги (или арендную плату) за пользование земельным участком, не говоря уже о возможности накопления. С движением вдоль кривой $a - б$ (при росте объёмов производства) растут поступления и прибыль (отрезки $a^1 - y^1$, $a^{11} - y^{11}$), при наибольшей величине прибыли в точке $б$. Прогнозируя прибыль, субъекты экономической деятельности предлагают соответствующие цены за приобретаемые земельные участки.

2. Производимый объём продукции будет обеспечивать получение дохода, совокупная величина которого со временем покрывает затраты, а также даст дополнительные средства на потребление (накопление богатства) и расширение производства (для ещё большего накопления богатства).

3. На этапе эксплуатации доход, получаемый от продажи единицы продукции, будет больше удельных затрат на производство единицы продукции: фаза накопления — интервал между точками a^1 и $б$.

Для любого экономического субъекта оправданным является такое производство, при котором совокупные затраты на производство продукции меньше или равны поступлениям от реализации этой продукции. Пунктирная линия на рис. 1 указывает на множество решений, при которых затраты (издержки) равны поступлениям, поэтому все точки, находящиеся справа от указанной линии, — решения, приемлемые для экономического агента, а точки, находящиеся слева, — неприемлемые решения.

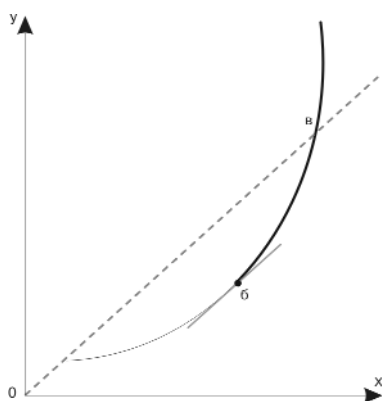
Форма функции использования земельного участка обусловлена экономическими закономерностями. Производство каждой дополнительной единицы продукции на земельном участке при малых объёмах производства и его невысокой концентрации требует небольшого объёма дополнительных издержек. По мере повышения концентрации производства и достижения физического предела плотности использования земельного участка производить каждую дополнительную единицу продукции становится все дороже. Если стоимость единицы продукции на рынке остается относительно стабильной, график зависимости совокупных издержек и совокупных поступлений от реализации продукции имеет параболическую форму, что и зафиксировано на рис. 1.

Экономические закономерности использования земельного участка на этапе экономически не оправданной эксплуатации земельного участка (этап, предшествующий продаже, или этап модернизации-реконструкции на земельном участке)

На этом этапе возможны две фазы — фаза стагнации и фаза модернизации-реконструкции.

Фаза стагнации. На рис. 2 эта фаза обозначена кривой $b - в$. Переход из фазы $a - б$ в фазу $б - в$ может произойти вследствие увеличения издержек производства на земельном участке или падения цен на производимую продукцию. В первом случае повышение расходов производства приводит к росту издержек на производство дополнительного объема продукции, а во втором уменьшаются поступления от реализации произведенной продукции.

Рис. 2. Этап экономически не оправданной эксплуатации земельного участка — фаза стагнации



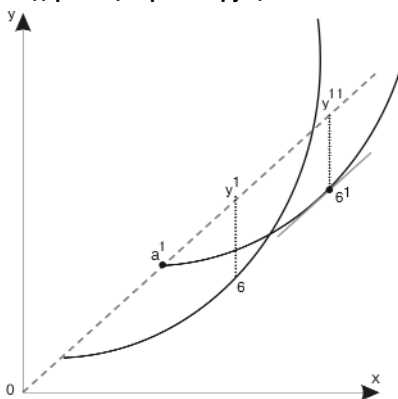
В фазе стагнации:

- 1) увеличение производства продукции становится экономически невыгодно — удельные затраты на производство единицы продукции превышают поступления от продажи единицы продукции;
- 2) экономически невыгодное производство может продолжаться ещё некоторое время (в том числе за счёт покрытия убытков доходами, ранее полученными на этапе $a - б$);
- 3) экономически невыгодное производство не может продолжаться бесконечно (резервные запасы этапа $a - б$ заканчиваются), наступает момент $в$, когда относительные убытки переходят в стадию убытков абсолютных;
- 4) уже в точке $б$ правообладатель земельного участка стоит перед выбором между продажей земельного участка, модернизацией-реконструкцией и банкротством.

Фаза модернизации-реконструкции. Можно назвать пять способов перевода экономически невыгодного использования земельного участка, на котором осуществляется приносящая доход деятельность, в экономически выгодное:

1) модернизация-реконструкция объектов в пределах земельного участка — интенсификация за счёт новой технологии, более компактной и более производительной;

Рис. 3. Этап экономически не оправданной эксплуатации земельного участка — фаза модернизации-реконструкции



2) модернизация-реконструкция объектов в пределах земельного участка — интенсификация использования земельного участка за счёт строительства новых этажей с размещением на них дополнительно прежнего по типу технологического оборудования;

3) расширение площади земельного участка за счёт соседних земельных участков — экстенсивное развитие за счёт размещения дополнительного технологического оборудования прежнего типа;

4) снос производства со строительством новых объектов, предназначенных для более прибыльных видов деятельности;

5) сочетание способов 1-4¹⁴.

На рис. 3 фаза модернизации-реконструкции показана как перевод в фазу $a^1 - б^1$.

2.1.4. Максимальное экономическое поведение

Существует коллизия между необходимостью понуждения, принуждения к максимальному экономическому поведению индивидуумов, с одной стороны, и разрушительным воздействием (при отсутствии ограничивающих пределов) максимального экономического поведения на общие для всех ценности, а именно на упорядоченность пространственной среды и её качество, — с другой.

Почему максимальное экономическое поведение является (должно являться) внешним императивом, понуждением для правообладателей земельных участков?

Подчеркнём, что речь идёт именно о внешней необходимости, которая рассматривается как объективно неизбежная с экономической точки зрения позиция. Внешняя необходимость может совпадать с внутренней потребностью правообладателя земельного участка. Если так — хорошо. Если нет — система должна заставлять предпринимателя делать максимум даже тогда, когда он этого не хочет. Предприниматель — не благодетель общества, он его должник. Так должно быть, потому что:

- любое частное лицо — правообладатель земельного участка — должно участвовать в общем деле;
- способ участия в общем деле — налоги;
- налоги — это адекватная оценка требуемой, справедливой доли участия каждого;
- требуемая, справедливая доля участия каждого — это давление через налоги на правообладателей земельных участков;
- давление через налоги на правообладателей земельных участков — это объективно необходимое понуждение к максимальному экономическому поведению;
- максимальное экономическое поведение — это максимально эффективное использование земельных участков;
- максимально эффективное использование всех земельных участков — это максимальная экономика;
- максимальная экономика — это максимально возможное (сообразно соответствующим периодам времени) благосостояние как общества, так и частных субъектов, действующих (через понуждение и/или по доброй воле) по принципу максимального экономического поведения.

Почему тогда объективно необходимое максимальное экономическое поведение не является абсолютным благом, но опасно при отсутствии ограничений? Ответ:

- каждый земельный участок существует в контексте окружения — соседних земельных участков;
- действия одного соседа могут приносить неудобства другому, а максимальные действия могут быть опасными для окружения;
- неудобства, опасности приводят к уменьшению стоимости недвижимости, влекущему за собой уменьшение налогооблагаемой базы;
- в недопущении такого положения дел заинтересованы как сами правообладатели (не делай другому того, чего бы ты не хотел, чтобы делали тебе), так и общество.

Смысл обсуждаемой коллизии может быть выражен иначе. С одной стороны, для максимального экономического поведения (которое является необходимостью и для предпринимателей, и для общества) нужна свобода выбора. С другой стороны, чтобы поддерживать порядок и не допускать деградации среды (которая является благом и ценностью для каждого в отдельности и для всех в целом), необходимо ограничить свободу выбора.

Единственно возможный способ разрешить данную коллизию — ограничить свободу выбора для правообладателей недвижимости определёнными обществом рамками. Этот способ называется градостроительным зонированием (в терминологии ГрК РФ). Он становится объективно необходимым, а потому неизбежным (как в силу экономической логики, так и в силу исторической практики) в условиях рынка недвижимости и должен практиковаться в системе правового градорегулирования.

2.1.5. Две стороны существования земельных участков — конкуренция и кооперация

Одна из главных закономерностей существования земельных участков — это неразрывность конкуренции и кооперации их правообладателей. В подразделе 2.1.1 было показано, что первичный факт появления (выделения из территории) земельного участка одновременно порождает три других, неотделимых друг от друга факта:

1) факт появления первого акта конкуренции (соревновательности, борьбы): выделение земельного участка — это обособление, утверждение "я" ("собь", по Далю, — "все свое, имущество, животы, пожитки, богатство") в противовес другим, противостояние другим, защита своего "я" от других, то есть борьба, конкуренция;

2) факт появления первого акта кооперации (сотрудничества): земельный участок не может быть выделен из территории без движения "из чего-то к чему-то" — из территории к земельному участку; путь движения — это дорога; дорога — это первое общее дело, делаемое общим трудом; общий труд — это сотрудничество, кооперация;

3) факт рождения новой сущности — конкуренции-кооперации, которая суть зачаток, семя структуры пространства. Произрастание этого семени порождает дерево — пространственные структуры в виде селений, городов, урбанизированных территорий.

А теперь следует более детально с прагматической, то есть экономической, точки зрения рассмотреть, что такое конкуренция и кооперация в использовании земельных участков.

Конкуренция

Конкуренция — это благо, которое требуется и для общества, и для правообладателей земельных участков. Однако это не абсолютное благо — при отсутствии ограничительной конкуренция может быть опасной. Применительно к конкуренции существуют два вида ограничений — ограничения, устанавливаемые системой градорегулирования (посредством градостроительных регламентов), и ограничения, устанавливаемые антимонопольным законодательством.

Последние следует выделить особо. Конкуренция способна вырождаться в свою противоположность — монополизм. Естественное для правообладателей земельных участков максимальное экономическое поведение в своём предельном выражении — это вытеснение соперников, конкурентов. Уменьшение количества конкурентов с определенного момента может привести к уменьшению объёма производимой ими продукции и абсолютному доминированию той части продукции, которую выпускает один или несколько успешных по сравнению с другими предпринимателей — они и становятся монополистами. При сохранении спроса и уменьшении активности конкурентов монополист может диктовать цены для потребителей. С учётом того, что уровень экономической мотивации и активности монополиста неизбежно снижается (не с кем соревноваться), возникает соблазн, завывсив цены, покрыть издержки становящегося неэффективным монопольного производства. При этом потребители несправедливо переплачивают, а монополист безнаказанно ленится, несправедливо получая незаработанный доход в виде монопольной ренты. Особенности возникновения и существования монополизма в распределении земельных участков будут рассмотрены в подразделе 2.1.6.

При недопущении монополизма существует добросовестная конкуренция¹⁵, которая приводит к вытеснению с рынка наименее эффективных экономических субъектов и одновременно к повышению эффективности использования имеющихся ресурсов, включая земельные участки. Следствием этого становится уменьшение "ёмкости" потребляемых ресурсов и цены продукции для потребителей¹⁶. Однако не всегда уменьшение "ёмкости" потребляемых ресурсов идёт параллельно уменьшению цены продукции. Де-

ло в том, что уменьшение "ёмкости" достигается новыми технологиями, а их внедрение требует затрат, которые компенсируются долей в цене выпускаемой продукции. Революционные технологии позволяют существенно уменьшить эту долю и, соответственно, цену продукции для потребителей.

Конкуренция за ограниченные ресурсы, включая земельные участки¹⁷, лежит в основе всех без исключения экономических теорий, включая теоретические модели строения и эволюции городов (см. подраздел 2.2.1).

Если добросовестная конкуренция — это благо, то как сделать так, чтобы его не лишиться? Применительно к предоставлению, приобретению и использованию земельных участков существуют следующие способы поддержания конкуренции:

- 1) обеспечение возможности оборота земельных участков (см. раздел 2.1.2);
- 2) обеспечение наличия земельных участков, которые выделены, могут быть выделены из состава государственных или муниципальных земель и могут быть предоставлены заинтересованным лицам для строительства. Этот способ не универсален, но он характерен для современной России. Такое обеспечение наличия земельных участков возможно только посредством функционирования системы градорегулирования;
- 3) обеспечение для правообладателей земельных участков свободы выбора видов разрешенного использования недвижимости и параметров разрешенного строительства. Такое обеспечение возможно только посредством установления градостроительных регламентов в составе правил землепользования и застройки, то есть посредством действий, осуществляемых в системе градорегулирования;
- 4) обеспечение функциональных связей и доставки инженерно-технических ресурсов, что возможно только при функционировании системы градорегулирования;
- 5) предотвращение вырождения конкуренции в монополизм — часть таких действий также осуществляются в системе градорегулирования посредством установления прозрачных процедур деятельности органов власти.

Кооперация

Кооперация — это сотрудничество. Ни один земельный участок не существует отдельно, изолированно от других. Возникновение единичного земельного участка — это одновременное возникновение с ним и дороги, то есть связи с другими земельными участками. Наличие одного земельного участка — это всегда наличие совокупности земельных участков, "общегития" земельных участков. Общегитие — это общая жизнь, наличие общего дела. Общее дело — это инфраструктура жизнеобеспечения (дороги, инженерно-технические коммуникации для доставки ресурсов и энергии — воды, газа, электричества).

Кооперация — это участие каждого своей частью в общем деле. Такие части собираются в виде налогов и перенаправляются посреднику — публичной власти, чтобы она обеспечивала делание общего дела — строительство и поддержание дорог, инженерно-технических коммуникаций. Кооперация — не только взаимодействие частных лиц друг с другом, но и взаимодействие частных лиц с публичной властью, которая частными лицами — гражданами — избирается.

Одной из форм кооперации являются действия публичной власти по принятию и применению законов, устанавливающих порядок действия частных лиц — правообладателей земельных участков, включая принятие и применение законов в области градорегулирования.

Кооперация — это такой порядок участия в общем деле, такой порядок общегития, когда действия одного лица не наносят ущерба другому лицу, когда использование земельного участка не несёт в себе опасности для соседней недвижимости и не снижает её стоимость в силу наличия рамок-ограничений — градостроительных регламентов.

Это порядок, который обеспечивается градостроительным зонированием (в терминологии ГрК РФ), другими действиями в системе градорегулирования.

При кооперации каждый уважает каждого и не посягает на его право свободной экономической деятельности, осуществляемой в соответствии с принципом экономического максимума.

Кооперация — это такой порядок, при котором не допускается монополизм.

Земельные участки не могут существовать и эффективно использоваться без одновременного наличия конкуренции и кооперации. Обеспечение условий для той и для другой — задача и прерогатива системы градорегулирования.

2.1.6. Монополизм и спекулятивная рента в условиях рынка недвижимости: природа возникновения и механизмы противодействия

В предыдущем разделе была отмечена опасность вырождения конкуренции в монополизм. Здесь же мы рассмотрим, почему и как это происходит, а также каковы правовые и экономические механизмы противостояния этому.

Сразу необходимо разделить, а затем отдельно рассмотреть две принципиально разные ситуации:

1) практически вся земля (за исключением особо ценных природных и иных территорий) распределена между частными лицами, и органы власти не участвуют в предоставлении земельных участков частным лицам для строительства — такая ситуация характерна для зарубежных стран с утвердившимися рыночными отношениями;

2) значительная часть земель остаётся в государственной или муниципальной собственности, и органы власти активно участвуют в предоставлении земельных участков частным лицам для строительства — такая ситуация характерна для современной России.

В данном разделе мы разберем первый тип ситуации, а в разделе 6.2 — второй¹⁸.

В ситуации первого типа монополия возникает в силу того, что земельные участки, являясь объектом оборота, могут переходить от одного частного лица к другому, и большое количество земельных участков оказывается в собственности одного лица. Спрашивается, зачем? Чтобы иметь монопольную прибыль.

Рассмотрим случай, когда в спекулятивных целях скупаются земельные участки в местах, запланированных для будущего развития. Этот случай характеризуется следующими положениями.

1. Экономическая мотивация заключается в том, чтобы получить доход, который возникает от разницы между покупной ценой и возросшей продажной ценой. Продажная цена возрастает в результате:

- происходящего в рутинном режиме процесса развития — роста спроса на определенные земельные участки в определенном месте;
- роста стоимости земельных участков в результате планирования и зонирования, когда назначение земельных участков может быть изменено на более прибыльные виды использования (например, разрешено осуществлять многоэтажное строительство на землях сельскохозяйственного использования).

2. Разница в ценах — мотор экономики, а спекуляция — это действия по использованию указанной разницы в объёмах, превышающих нормальные пределы. Какие пределы считать нормальными? Существует норма прибыли, которая устанавливается на практике в результате массового процесса сделок — оборота недвижимости. Таким образом, ненормальным следует считать положение, когда значительно превышена "естественная", установленная рынком норма прибыли. Вопрос — насколько превышена?

3. Можно ли формализовать порог разницы в ценах, превышение которого будет означать спекуляцию? Можно. Допустим, такой порог установлен, что дальше? "Отъём незаработанной разницы" можно осуществить с помощью: а) административных методов (конфискация); б) экономических методов. Такая разница, превышающая установленные пределы, — это незаработанный спекулятивный доход, который может быть изъят в пользу общества. При наличии эффективных экономических методов "отъёма незаработанной разницы" теряют смысл методы административные, которые редко бывают эффективными, в том числе из-за коррупционной составляющей — возможности сговора между административными агентами и спекулянтами.

4. Принципы использования экономических методов "отъёма незаработанной разницы":

1) разница равна сумме двух компонентов: неизываемой рыночной нормы прибыли (которая принимается за 1,0) и изываемой величины, которая начинается с порога выше неизываемой рыночной нормы прибыли. Изываемая величина дифференцируется по диапазонам превышения величины неизываемой рыночной нормы прибыли, например 1-2, 2-3, 3-5;

2) применительно к изываемой величине вводится прогрессивный налог. Например, если изываемая величина равна 1, то величина налога равна нулю, при изываемой величине 1-2 налог — 60%, при 2-3 — 80%, при 3-5 и выше — 100%.

Продавцу-спекулянту нет резона запрашивать у покупателя завышенную цену, поскольку его сверхдоход будет изъят налогом в пользу общества. Результат: в цену сделки будет включена норма прибыли в размере, сопоставимом с нормой прибыли, установленной рынком. То есть спекуляции как действия по использованию чрезмерно завышенной разницы в ценах не будет¹⁹.

5. При использовании указанного экономического механизма нужно учитывать следующее:

- необходимо периодически возобновлять и проводить на регулярной основе массовую оценку недвижимости в целях налогообложения;
- также необходимо декларировать цену сделок и обеспечивать неразглашение коммерческой тайны;
- продавец-спекулянт может не захотеть продавать по правилам — так называемое пожелание покупателя к "тёмной сделке". Противостоять подобным действиям, если выявлено нарушение законодательства, можно путём использования механизма "контрольных закупок".

6. Разновидность рассматриваемого случая (приобретение земли в местах будущего развития) — реализация намерений публичной власти, например, проложить дорогу, разместить иные общественно необходимые объекты. В такой ситуации используются механизмы резервирования и изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Эти механизмы будут рассмотрены в подразделе 7.1.3.

2.2. Город: модели строения и эволюции

Рассматривая закономерности существования земельных участков, мы подошли к пониманию неразрывности двух сторон процесса — конкуренции и кооперации (см. подраздел 2.1.5) и находимся в начале пути, который позволит нам объяснить, почему земельные участки располагаются друг относительно друга именно так, а не иначе, то есть объяснить пространственную структуру города. В данном разделе будет представлен эмпирический (индуктивный) способ построения моделей организации пространства города и сопоставлены результаты этого способа с дедуктивным способом изучения пространственных структур (см. подраздел 2.1.1).

2.2.1. Морфология городского пространства: стабильность и изменчивость

Морфология применительно к городу — это сочетание двух неотъемлемых компонентов распределения в пространстве: 1) земельных участков с различными функциями (различным назначением); 2) плотности, интенсивности использования территории (совокупностей земельных участков в зависимости от их местоположения).

Можно ли решить поставленную задачу: объяснить, почему земельные участки располагаются относительно друг друга определенным образом, — так, чтобы объяснение было исчерпывающим? Для того чтобы ответить на этот вопрос, надо понять, какое объяснение в данном случае будет исчерпывающим. По-видимому, такое, которое охватывает все точки пространства и все состояния во времени. Но возможно ли такое объяснение в принципе?

Вообще, если рассуждать гипотетически, то существовать могут только два вида моделей: вневременная модель — "модель навсегда" и временная, фиксирующая некое состояние в некий момент времени. Но во втором случае модель ничего не объясняет, а только фиксирует момент, и поэтому надо признать, что с позиций поставленной задачи это и не модель вовсе.

Иначе говоря, модель может быть только вневременной. Вневременность модели определяется вневременностью её формы, но не параметров, которые с необходимостью меняются, должны меняться более или менее интенсивно. Фактически все модели, признанные классическими, и являются вневременными моделями, "моделями навсегда". Но тогда структура такой модели должна включать два компонента — неизменный во времени смысловой стержень и отклонения от него, которые могут происходить во времени, не упраздняя самого смыслового стержня.

Эти самые отклонения суть элементы неупорядоченности, неожиданности — того, что является неизбежным (а потому — необходимым) для города. Возникать они могут по двум причинам: 1) естественной, эволюционной; 2) искусственной, когда естественный процесс развития города как организма, воспроизводящего себя под действием экономических механизмов, прерывается и замещается искусственными (игнорирующими закономерности) административными вторжениями, ломающими его естественную структуру. Примеры, результаты и объяснения таких вторжений мы представим в данном и следующем разделах.

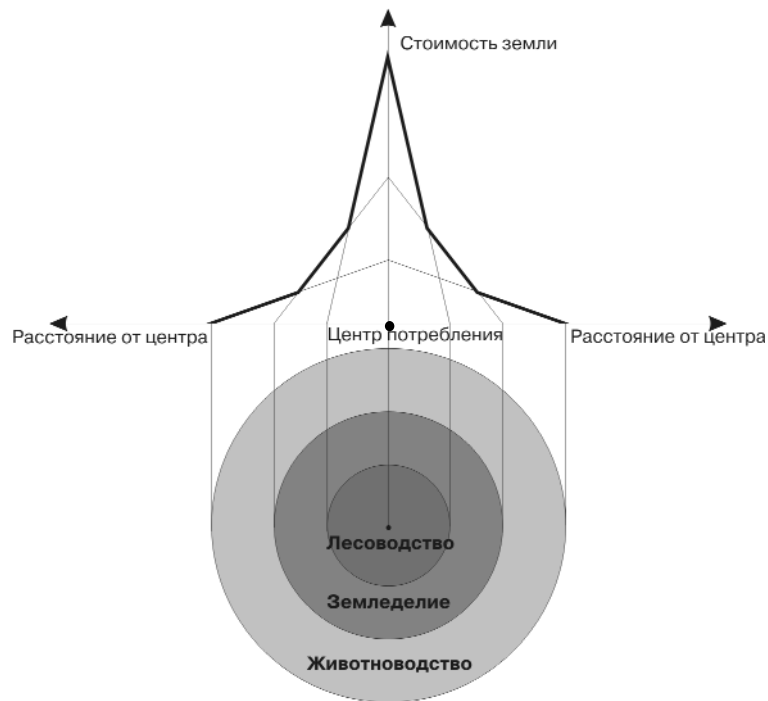
Далее будут рассмотрены модели Тюнена, Бёрджеса, Хойта, Гарриса — Ульмана, Высоковского. Сначала модели будут кратко описаны, а затем прокомментированы.

Концентрическая модель Тюнена

Модель, которую предложил в середине XIX века немецкий исследователь и крупный землевладелец Тюнен (Johan Heinrich von Thünen)²⁰, строится на теории конкуренции за землю между различными видами экономической деятельности, различными видами использования земельных участков. Тюнен поставил задачу найти такое пространственное распределение различных видов использования земли в своих поместьях, которое бы обеспечивало максимальную прибыль. В основу определения того, какой вид использования земельных участков должен занимать конкретную территориальную зону, был положен принцип максимизации прибыли.

В модели зафиксированы кривые зависимости максимально возможной цены за единицу площади земельного участка в зависимости от расстояния до рынка (места продажи производимых товаров — центра города) для трех различных видов деятельности — видов использования земельных участков: лесоводства (производство дров для отопления), земледелия и животноводства. Согласно содержащимся в модели рас-

Рис. 4. Модель Тюнена



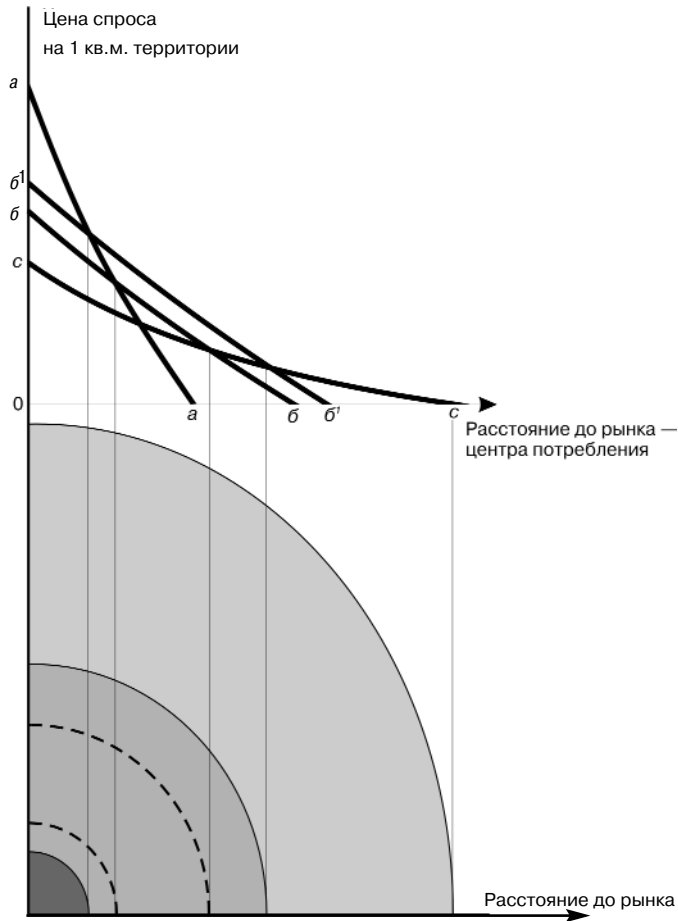
четам, наиболее экономически эффективно в непосредственной близости от центра рынка сбыта расположить концентрическую территориальную зону для лесоводства, которая по мере удаления от центра должна смениться концентрическими территориальными зонами для земледелия и скотоводства²¹.

Полученные в соответствии с моделью выводы остаются верными вне зависимости от того, принадлежит ли вся земля одному владельцу или нескольким независимым фермерам. Более того, в условиях баланса относительной доходности земельных участков (стабильности отношения дохода, приносимого единицей площади земельного участка, и затрат на производство продукции на этой площади) предпринимателю безразлично, каким видом бизнеса заниматься (и, соответственно, в какой территориальной зоне располагать производство), поскольку доходность от вложенного капитала будет одинаковой во всех территориальных зонах.

Модель Тюнена — это генерализованная (обобщённая, упрощённая) модель: вся продукция имеет одинаковую стоимость доставки на рынок сбыта, а интенсивность использования земельных участков в пределах одних и тех же концентрических территориальных зон одинакова независимо от месторасположения внутри зоны и стоимости участка. При этом действует простое правило чередования зон: вид землепользования, производящий наибольший объем продукции в расчете на единицу площади земельного участка, имеет наиболее крутой ценовой (рентный) градиент и располагается ближе всего к рынку сбыта, затем идет зона землепользования со вторым по величине удельным объемом продукции. В реальном рынке все гораздо сложнее. Каждое производство имеет свои показатели относительных транспортных издержек (стоимость доставки единицы объема продукции на единицу расстояния) и свои особенности в части возможности и пределов пространственной интенсификации (увеличения объема продук-

ции, произведенной на единице площади земельного участка). Эти показатели усложняют формулу ценового градиента, а форма его линии на графике становится более вогнутой, по сравнению с линией, предложенной Тюненом (рис. 5)²².

Рис. 5. Ценовые градиенты



Увеличение спроса на товары определенного вида (например, легкой промышленности) приводит к повышению интенсивности использования земельных участков, занятых соответствующим видом производства, и расширению территориальной зоны расположения таких земельных участков. Рынок реагирует на возросший спрос увеличением производства (увеличением ресурсов, направляемых для производства данного вида товаров). Одновременно происходит трансформация структуры землепользования: в нашем примере сельскохозяйственные земли трансформируются в территории, занятые легкой промышленностью. Этот эффект может распространяться далее и во времени, и в пространстве. Поскольку зона сельского хозяйства становится меньше, уменьшается объем продукции сельского хозяйства.

При этом увеличится зона городской застройки, включая территории под легкой промышленностью. Дополнительный приток людей, привлеченных на производство, потребует дополнительного объема сельскохозяйственных продуктов, а также дополнительного объема иных услуг, включая административные услуги. Механизмы спроса и предложения установят новые ценовые градиенты для административной зоны и зоны сельского хозяйства, обуславливая новые изменения в структуре землепользования.

Возможный результат таких трансформаций — практически не изменившаяся в пространстве структура землепользования, но с гораздо более интенсивным использованием земельных участков в каждой территориальной зоне и возросшей стоимостью земельных участков²³. Анализ структуры землепользования на основе ценовых градиентов объясняет общее стремление землепользователей разместиться ближе к центру города. Важными факторами притяжения становятся поток потребителей, непосредственное общение с поставщиками и компаньонами, низкие транспортные издержки.

Стремление к центру поселения и потребность в тесных взаимосвязях не только между продавцами и потребителями, но и внутри сообщества потребителей и продавцов порождает эффект агломерации, позволяющий экономить ресурсы общества в целом на обеспечение экономической деятельности.

Рассмотренный эффект пространственных трансформаций под действием рыночных факторов изменения спроса и предложения на отдельные виды товаров и услуг имеет фундаментальное значение для объяснения генезиса преобразований, происходящих в городах.

Комментарии. Модель Тюнена:

- 1) эмпирическим путем доказывает универсальность того факта, что городские образования имеют радиально-концентрическую структуру, которая формируется по оси центр — периферия с последовательным чередованием концентрических территориальных зон расположения различных видов функционального использования территории и уменьшением интенсивности их использования в направлении от центра к периферии;
- 2) согласуется с дедуктивной моделью, согласно которой все пространственные структуры урбанизированных территорий неизбежно должны выстраиваться по оси центр — периферия (см. подраздел 2.1.1);
- 3) содержит объяснение экономического механизма трансформаций пространственной структуры города во времени;
- 4) утверждает примат стабильности (устойчивости и неизменности) генеральной формы городского пространства над его параметрическими показателями, которые могут изменяться в широких пределах, но не способны разрушить базовую радиально-концентрическую форму, несмотря на наличие и неизбежность частных деформаций — отклонений от этой формы.

Концентрическая модель Бёрджеса

Модель была предложена в 1925 г. социологом Эрнестом Бёрджесом на основе изучения размещения различных социальных групп в Чикаго²⁴. Она основана на модели Тюнена и исследованиях ценового градиента. Модель фиксирует последовательность расположения в пространстве различных видов землепользования в форме концентрических окружностей, удаляющихся от центра города в определенном порядке (рис. 6).

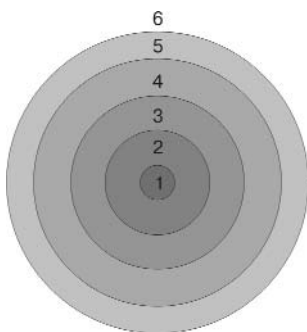


Рис. 6. Модель Бёрджеса:

- 1 — центральный деловой район (универсальные магазины, офисы, развлекательные клубы, банки, отели, театры, музеи и т.д.);
- 2 — зона оптовой торговли;
- 3 — переходная зона (зона, на которую из центральных районов "надвигаются" зоны коммерческой деятельности и легкой промышленности), как правило, занятая ветхим жильем;
- 4 — зона жилья для рабочих со средним уровнем доходов;
- 5 — зона жилья для высокооплачиваемых горожан;
- 6 — пригородные резиденции горожан с самым высоким уровнем доходов

Согласно модели, центр города — это место расположения культурно-делового ядра, где сосредоточены центральные магазины, театральные кварталы, отели, офисные здания, банки и др. — все то, что нуждается в центральном положении. В маленьких городах все эти объекты и функции тесно переплетены и смешаны (но различимы), а в более крупных — существуют в относительно обособленных зонах.

Зона, непосредственно граничащая с центральной, определена как коммерческая, или зона оптовой торговли. Здесь чаще всего располагаются рынки, оптовые магазины,

базы и склады. В городах, расположенных у воды, коммерческая зона включает портовое хозяйство. Часто производства, не нуждающиеся в больших территориях, также располагаются в коммерческой зоне.

Третья зона — зона транзита. Это название очень точно передает ее функциональное "наполнение" — пестрый и быстро меняющийся состав различных видов использования объектов недвижимости. В частности, именно в этой зоне начинают появляться жилые кварталы высококачественных домов, восстановленных из исторических зданий для комфортного проживания. Часто жилые здания здесь используются как доходные дома. Земельные участки, непосредственно соседствующие с промышленными предприятиями, нередко превращаются в заброшенные районы с жилыми домами низкого качества.

Третья зона постепенно переходит в четвертую — основной ареал жилых рабочих кварталов. Именно здесь располагается большинство домов работников фабрик и предприятий.

Следующая, пятая, зона представляет собой место, где располагается жильё семей среднего класса и "белых воротничков". Далее, на окраине, вдоль основных транспортных артерий селятся обеспеченные семьи среднего класса и более богатые категории горожан, образуя так называемую пригородную зону.

Не останавливаясь на простом описании расположения территориальных зон, автор сформулировал закономерность динамического развития модели: с ростом города последовательность расположения зон не изменяется, но они разрастаются наступая на внешних соседей и образуя переходные зоны.

На первый взгляд, последовательность жилых районов в предложенной модели противоречит модели, выстраивающейся в соответствии с закономерностями распределения ценового градиента, согласно которым горожане с достаточным доходом должны стремиться жить ближе к центру, на более дорогой земле, компенсируя затраты существенной экономией на транспортных издержках для поездок на работу. Однако в реальности состоятельные люди предпочитают иметь более благоприятное природное окружение и большой земельный участок, позволяя себе дополнительные транспортные издержки и не обращая особого внимания на дополнительные траты времени. То есть их поведение в меньшей степени подчинено экономическим законам и в большей — мотивируется психологическими предпочтениями, которые, однако, не перестают быть зависимыми от экономических факторов.

Комментарии. Модель Бёрджеса является вариацией модели Тюнена и фиксирует факт деформации модели — отклонение в отдельных случаях от жёсткого следования экономическим законам и возрастание роли психологических факторов.

Последнее нуждается в объяснении. Не претендуя на полноту (что потребовало бы самостоятельного исследования), отметим два положения. Во-первых, психологические факторы неразрывно взаимодействуют с экономическими. Примат первых обусловлен тем, что у определённых групп лиц в определённые периоды есть экономические возможности оплачивать дорогие психологические предпочтения. Во-вторых, отмеченное обстоятельство — это своего рода фиксация определённого исторического момента, который в таком случае должен быть оценён в ряду других исторических моментов. И тогда нельзя будет не отметить исторический факт противоположного характера, а именно так называемую джентрификацию, когда часть состоятельных людей перебирается из пригородов в центр города; при этом экономические факторы вновь начинают превалировать над психологическими. Маятник качается то в одну, то в другую сторону, а его ось остается стабильной и неизменной. Это ось центр — периферия.

Данное объяснение, кстати, подтверждает, что как на модель Тюнена, так и на модель Бёрджеса распространяется ещё одно правило: примат стабильности (устойчивости и неизменности) генеральной формы городского пространства над его частными флуктуациями и параметрическими отклонениями, которые могут проявляться в отдельных местах и изменяться в широких пределах, но неспособны разрушить базовую радиально-концентрическую форму, несмотря на наличие и неизбежность частных деформаций — отклонений от этой формы.

Секторальная модель Хойта

Данная модель была впервые предложена экономистом Гомером Хойтом в 1939 г. и, на первый взгляд, отличается от моделей Тюнена и Бёрджеса: она объясняет городскую пространственную структуру секторальными различиями, а не расстоянием от центра города. Секторальная модель формулируется следующим образом: "...развитие территории вдоль определенного транспортного коридора обеспечивается за счет однородных видов экономической активности. Городская территория представляет собой круг, разделенный на сектора с различными видами использования земли. Виды землепользования, образуясь в центре города или на границе центрального делового района, развиваются вдоль сектора по направлению к границе города"²⁵ (рис. 7).

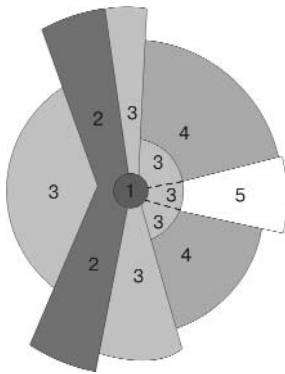


Рис. 7. Модель Хойта:

- 1 – центральный деловой район;
- 2 – зона оптовых магазинов, складов и легкой промышленности;
- 3 – зона жилых районов низкого ценового уровня;
- 4 – зона жилых районов среднего класса;
- 5 – зона элитных жилых районов и районов повышенной комфортности

В соответствии с секторальной моделью форма городской структуры объясняется динамическими причинами и базируется на двух гипотезах. Первая касается смены зон экономической активности по мере роста города. С ростом города концентрические зоны расширяются, преобразуя соседние зоны, ограничивающие их с внешней стороны. Поскольку некоторые из таких преобразований более легкие и дешевые (свободная территория или некапитальные строения и т.д.), зоны активнее развиваются в одних направлениях и медленнее в других, превращаясь в конце концов в сектор.

Вторая гипотеза касается механизма расширения зон. С ростом зоны все жилые и коммерческие объекты, находящиеся в переходной зоне, должны искать себе новое место. Если перемещаются домохозяйства или небольшие коммерческие фирмы, то они стремятся переехать как можно ближе к прежнему месту расположения. Такая инерция, объяснимая с экономической и социальной точек зрения, поддерживает секторальную организацию территории: "движение" вида землепользования вдоль определенного сектора с наименьшим сопротивлением и наиболее легкой трансформацией.

Вторая гипотеза касается механизма расширения зон. С ростом зоны все жилые и коммерческие объекты, находящиеся в переходной зоне, должны искать себе новое место. Если перемещаются домохозяйства или небольшие коммерческие фирмы, то они стремятся переехать как можно ближе к прежнему месту расположения. Такая инерция, объяснимая с экономической и социальной точек зрения, поддерживает секторальную организацию территории: "движение" вида землепользования вдоль определенного сектора с наименьшим сопротивлением и наиболее легкой трансформацией.

Комментарии. Модель Хойта:

- 1) оперирует преимущественно функциями (видами использования недвижимости), недооценивает плотность, интенсивность использования территории и поэтому не может претендовать на полноту объяснения строения города (см. подраздел 2.2.1);
- 2) будучи дополненной фактором плотности, интенсивности использования территории, становится в большей степени похожей на модели Тюнена и Бёрджеса: приобретает большую степень концентричности в ущерб провозглашаемой радиальности, или секторальности;
- 3) фактически провозглашает примат осевой компоненты строения урбанизированного пространства (по оси центр — периферия) над компонентой концентрической, то есть примат логики модели, сформулированной дедуктивным способом в подразделе 2.1.1.

Модель субцентров Гарриса — Ульмана

Данная модель была предложена американскими географами Чейном Гаррисом и Эдвардом Ульманом в 1945 г. в их совместной статье "Природа городов". модель описывает расположение субцентров в городском пространстве. С ростом любого города наступает момент, когда одно центральное ядро неспособно обслужить все городские территории. Начинают появляться субцентры для обслуживания отдельных районов. При этом радиально-концентрическая структура расположения различных видов экономической активности, характерная для единого центра, повторяется в субцентрах с небольшими изменениями (рис. 8).

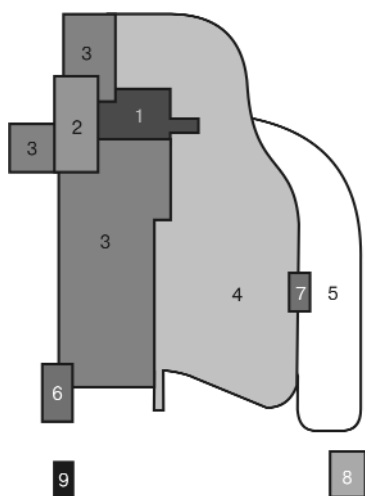


Рис 8. Модель Гарриса — Ульмана:

- 1 – центральный деловой район;
- 2 – зона оптовых магазинов, складов и легкой промышленности;
- 3 – зона жилых районов низкого ценового уровня;
- 4 – зона жилых районов среднего класса;
- 5 – зона элитных жилых районов и районов повышенной комфортности;
- 6 – зона тяжелой промышленности;
- 7 – внешний деловой район;
- 8 – жилые пригороды;
- 9 – промышленные пригороды

В соответствии с моделью образование субцентров может иметь различный генезис. Во-первых, это могут быть центры

для отдельных категорий людей или видов экономической активности. Во-вторых, субцентры могут формироваться вокруг локальных рынков или крупных магазинов. Во всех случаях в миниатюре повторяются закономерности пространственного развития главного центра города.

Комментарии. Данная модель не привнесла в теорию значимых новых положений. Тем не менее она дала положительный импульс для исследований локальных городских пространств, что способствовало развитию микрогеографии городов и применению на практике её рекомендаций.

Неравномерно районированная модель Высоковского

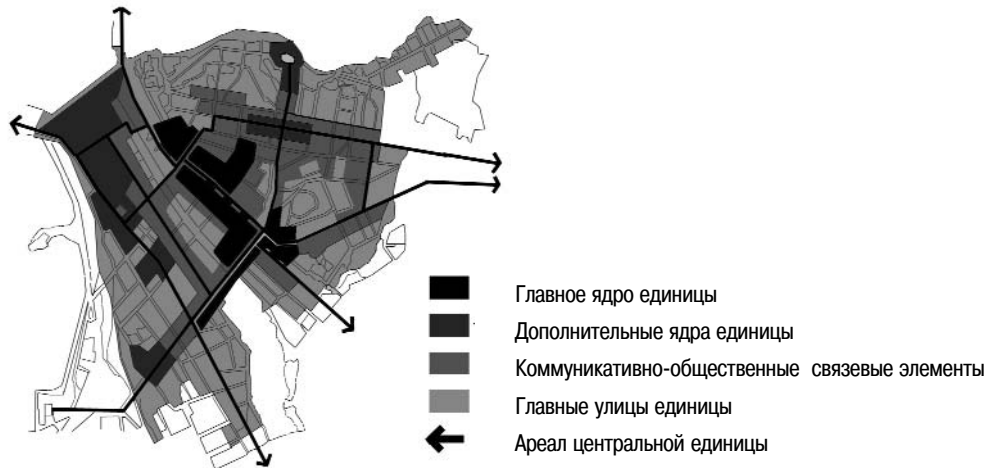
Модель названа "неравномерно районированной" и базируется на теоретическом постулате, согласно которому город — это организм, имеющий построенную по определённым законам базовую структуру, которая должна быть выявлена, понята, закреплена и развита в процессе градостроительного проектирования²⁶. В модели используются фундаментальные характеристики поведения людей²⁷.

Во-первых, поведение людей ориентировано на два базовых типа ситуаций: 1) **публичный** — коллективное пребывание людей, связанное с общением друг с другом, происходящее в пространстве, открытом и доступном для всех желающих; 2) **приватный** — индивидуальное пребывание, связанное с ограничением доступа других людей, строгой регламентацией их круга (например, только члены семьи), замкнутое "на себя".

Во-вторых, люди упорядочивают свое поведение в городе с помощью особых пространственных ориентиров (точек отсчета), закрепляющих систему их ценностей в отношении различных мест города: 1) точка отсчета публичности — единственное место города, хорошо известное всем жителям, содержащее главные их символы и наиболее

для них привлекательное; 2) точка отсчета приватности — собственное "тело субъекта" (индивидуума, семьи, иной группы). Для каждого человека эта точка отсчета размещается в том месте, где он реализует ситуации приватности, — в квартире, в доме, на даче.

Рис. 9. Неравномерно районированная модель города



Под влиянием этих упорядочивающих начал происходит эволюционное формирование пространственной структуры города, которое распространяется и на объекты (дома, дороги, элементы природного ландшафта, инженерные сети), и на формирование социально-территориальных групп. В результате появляются пространственные структуры, названные в теоретической географии узловыми районами.

Неравномерно районированная пространственная структура организована из пространственных единиц города — узловых районов разной величины и развитости. Выявление пространственных единиц города и их внутренней взаимосвязи производится на основе

совместного использования двух подходов. Первый подход (морфологический) состоит в анализе распределения различных объектов по территории города. Второй (социологический) — в выяснении у жителей города ареалов их повседневных перемещений, имен (названий) и границ освоенных ими районов проживания, центров активности этих освоенных районов, а также их представлений о локализации точки отсчета городского пространства.

Комментарии. Модель Высоковского:

- 1) как и все ранее рассмотренные модели, выявляет факт активного влияния на пространственную структуру города взаимодействий и взаимосвязей по оси центр — периферия;
- 2) помимо объяснительной функции выполняет также функцию операциональную: инструмента для анализа и градостроительного проектирования с использованием критериев, позволяющих выстраивать и подготавливать предложения по последовательному выправлению пространственных структур, деформированных административно-волевыми решениями в период отсутствия рынка недвижимости.

К числу основных категорий пространственной организации города относится понятие "пространственная единица", или "узловой район". Предложена типология пространственных единиц.

Центральная единица — центральный узловой район города, самая старая, большая и ценная часть города. Центральная единица характеризуется наиболее высокими показателями развития и концентрации объектов обслуживания, офисов, транспорта, пешеходов, перемещений, разнообразием видов деятельности, сложностью культурных смыслов.

Рядовые пространственные единицы — городские узловые районы. По сравнению с центральной единицей имеют более низкий уровень структурной развитости, но тем не менее достаточный для формирования внутренней структуры. Ядро рядовой единицы формируется при наличии хотя бы одного уникального общегородского объекта в сочетании с разнообразными объектами обслуживания и офисами. Главное ядро рядовой единицы смещено из ее геометрического центра на границу в сторону центра города или, точнее, в сторону единицы предыдущей дистанции. Это важнейшее свойство рядовых единиц, во многом определяющее их удобство для жизни и привлекательность для жителей города.

Единицы на начальной стадии развития складываются, как правило, на периферии города. В таком "зародышевом" состоянии они могут оставаться длительное время, иногда — всегда. В планировочном отношении они характеризуются наличием только одного элемента коммуникационно-общественной системы — связевого элемента в виде полосовой концентрации различных объектов, предоставляющих услуги и места приложения труда вдоль главной улицы с общественным транспортом.

Кроме территориальных единиц в городах существуют неструктурированные территории — массивы застроенных однородных участков, "не прикрепленных" к какому либо центру. Как правило, это довольно большие районы индивидуальной жилой застройки или промышленные площадки на периферии города.

Устойчивость формы и изменчивость параметров города

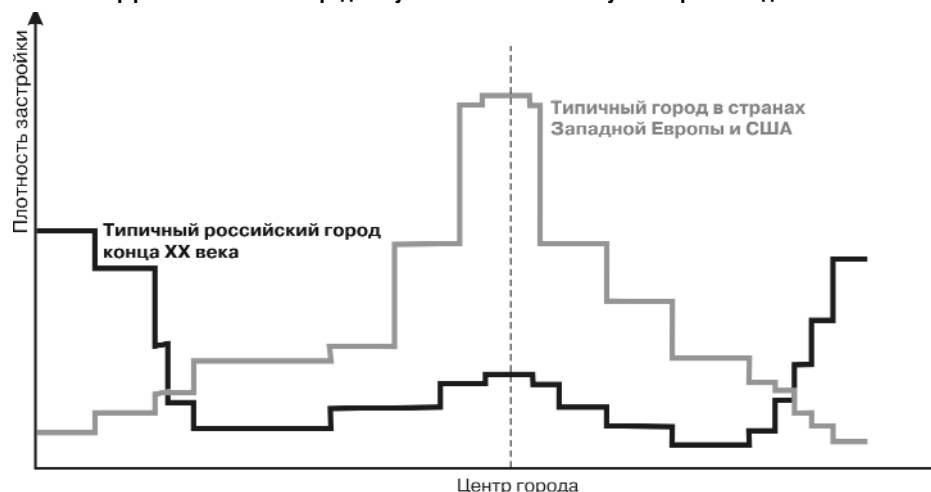
Рассмотрение моделей морфологии городского пространства позволяет сделать общий вывод: в условиях рынка недвижимости город "ведет себя" подобно организму — на всём протяжении его развития основополагающая форма устойчиво сохраняется, а параметры могут меняться. Эта базовая закономерность имеет право быть методологическим ориентиром в градостроительном проектировании.

Иная ситуация складывалась в городах, где рынок недвижимости был замещен системой административного распределения. Бесплатное землепользование в течение социалистического периода развития России, когда земельные участки распределялись путём административных решений, привело к тому, что "приоритетные" предприятия получали лучшие участки, превышавшие площади, в которых эти предприятия реально нуждались, — чтобы иметь резерв территории для возможного развития производства, так сказать на всякий случай. В результате российские города до сих пор сохраняют гипертрофированные промышленные пояса с низкой интенсивностью использования территорий²⁸. Та же проблема была характерна и для районов нового жилищного строительства. Так как земля ничего не стоила, то направление и характер застройки определялись себестоимостью строительства. В центре города государственный застройщик сталкивался с необходимостью либо реконструкции, либо сноса зданий, что неизбежно приводило к удорожанию строительства. Поэтому сначала начинали застраиваться ближние окраины, а затем логика затратной экономики уводила строителей всё дальше от центра — застраивать новые удаленные районы.

Указанные процессы привели к тому, что морфология городского пространства большинства российских городов значительно отличается от той, что можно наблюдать

в городах развитых стран. Там действуют экономические механизмы рыночного регулирования и поэтому наиболее плотно и интенсивно используется дорогая земля центра, а по мере удаления от него плотность и этажность застройки закономерно уменьшаются. Типичный российский город, напротив, представлял собой "недоиспользованный центр" и "парад" многоэтажных новостроек на окраинах (рис. 10).

Рис. 10. Морфология типичных городов в условиях наличия и отсутствия рынка недвижимости



Административные решения, вместо повышения интенсивности использования имеющихся территорий, привели к формированию нелогичной с точки зрения основных экономических законов структуры. Особенно очевидной порочность такой искажённой структуры стала в настоящее время, когда горожане получили возможность активно покупать автомобили, а дорожная инфраструктура оказалась не в состоянии обеспечить возросший поток транспорта. Непропорциональное размещение основных масс населения на окраинах, а основных мест приложения труда в срединных и центральных зонах города создаёт избыточные транспортные перемещения и избыточные временные затраты на такие перемещения, что негативно сказывается на экономике города, его экологии и психологическом состоянии его жителей.

Город — это сложный организм, который растёт, развивается, чередуя периоды стагнации и структурных преобразований, депрессии с периодами активности. Каждый город имеет свою траектории эволюции. О том, как эти траектории выявляются и о чём свидетельствуют, — в следующем разделе.

2.2.2. Траектории эволюции и типы развития городов

Город — неисчерпаемый объект для исследований. Размышления и исследования показывают, что в некоторых отношениях он сложнее, а в некоторых — проще и яснее морфологических образов, продемонстрированных на примере рассмотренных выше моделей.

Сопоставление траекторий эволюции Лондона, Парижа и Москвы в XX веке

Ниже представлены результаты исследования эволюции трех городов за почти 90 лет. Два города с рыночной экономикой — это Лондон и Париж, а третий город — Москва в период, когда действовала административная экономика социалистического образца²⁹.

Идея исследования: посредством сопоставления темпов изменения показателей количества и показателей разнообразия выявить траектории эволюционного развития различных характеристик указанных городов, использовать зафиксированные траектории в качестве объектов изучения.

Метод исследования — сопоставление темпов (скоростей) изменения двух показателей, рассчитанных применительно к различным характеристикам: 1) количественных показателей (темпов изменения средних значений); 2) показателей разнообразия (темпов изменения коэффициентов, показывающих степень разнообразия распределения значений). Значения указанных показателей рассчитывались применительно к следующим характеристикам:

1) **пространственные характеристики:** а) площадь городской территории на одного жителя; б) количество комнат на одну квартиру; в) средневзвешенная этажность жилых домов;

2) **социальные характеристики:** а) количество человек на одну семью; б) возраст населения;

3) **экономические характеристики** — структура занятости в различных отраслях производства и услуг.

Два компонента действий, относящихся к способу фиксации результатов:

1) число комбинаций (численных значений) результатов соотношения темпов изменения указанных показателей (то есть количество фаз) составило 12. Эти 12 фаз образуют круг. Прохождение через все 12 фаз — цикл эволюционного процесса. Если темпы изменения показателей разнообразия превышают темпы изменения количественных показателей, это говорит о том, что процесс находится в фазе структурных преобразований. Если наоборот — процесс находится в фазе количественных изменений (увеличения или уменьшения);

2) расчетные значения — результаты соотношения темпов изменения двух указанных показателей по всем характеристикам фиксировались на графиках, где по оси *x* отображалось время, а по оси *y* — фазы процесса с выделением фаз структурных преобразований и фаз количественных изменений.

Более подробно описание метода исследования представлено в прил. 1. Полученная картина отражена на рис. 11.

Описание результатов:

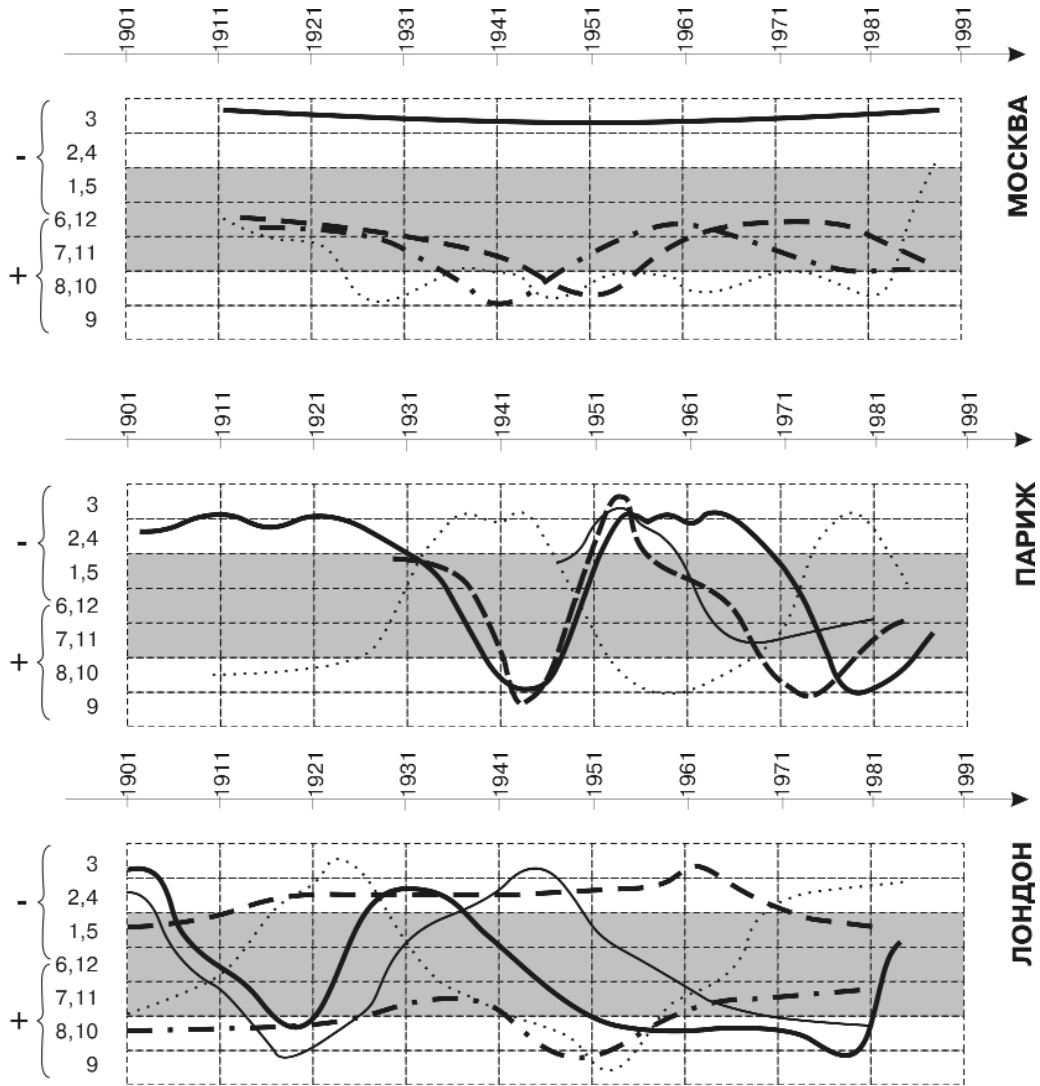
1) траектории для всех характеристик Лондона и Парижа по несколько раз прошли через фазы структурных преобразований — совершили по 2-3 эволюционных цикла. Траектории для всех характеристик Москвы ни разу не прошли через фазы структурных преобразований — не совершили ни одного эволюционного цикла;

2) траектории характеристик Москвы находились почти исключительно в пределах фаз количественных изменений (увеличения или уменьшения). Например, траектория характеристики "площадь городской территории на одного жителя" всё время находилась в фазе уменьшения. То есть плотность застройки всё время увеличивалась. Эпизодические выходы в пределы фаз структурных преобразований заканчивались неизбежным возвращением в фазы количественных изменений. Исключение составляет только траектория характеристики "структура занятости", которая к началу 1990-х гг. наконец почти прошла через фазы структурных преобразований;

3) продолжительность циклов для Лондона и Парижа составляла 30-40, иногда более лет;

4) конфигурации траекторий (фрагментов траекторий) различных характеристик в Лондоне и Париже часто "копируют" друг друга, что свидетельствует об их взаимодействии и взаимосвязи. Например, конфигурация траектории характеристики "число комнат на одну квартиру" в Лондоне по прошествии 20 лет (в 1940-х гг.) "скопировала" конфигурацию траектории характеристики "структура занятости"; отдельные фраг-

Рис. 11. Траектории изменения характеристик развития Москвы, Парижа и Лондона в XX веке



ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ:

- площадь городской территории на одного жителя
- количество комнат на одну квартиру
- - - - -этажность жилых домов

1, 2, ...12 ФАЗЫ РАЗВИТИЯ

■ ФАЗЫ СТРУКТУРНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

СОЦИАЛЬНЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ:

- - - - -количество членов в семьях
- . - . -возраст населения
- структура занятости

ФАЗЫ КОЛИЧЕСТВЕННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ:

- + рост
- уменьшение

менты конфигурации траектории "этажность жилых домов" в Париже по прошествии 20-30 лет (в 1970-х гг.) "скопировали" фрагменты конфигураций траекторий "количество комнат на одну квартиру" и "площадь городской территории на одного жителя".

Два типа эволюции — линейный и циклический, их причины и последствия

Главный результат представленного выше исследования состоит в том, что обнаружены два принципиально разных типа эволюционного поведения двух групп городов — Лондона и Парижа, городов с рыночной экономикой, и Москвы — когда в ней не было рыночной экономики.

Первый тип эволюционного поведения — **циклический тип развития**. Это "дыхание городского организма": вдох — структурные преобразования, выдох — количественные изменения. Эволюционные траектории Лондона и Парижа похожи на кардиограммы здорового человека. Дыхание — это проявление способности адаптироваться к меняющимся условиям, способности к саморазвитию. Сущность циклического типа развития раскрывается следующими положениями.

1. Что такое цикл эволюционного развития? Это замыкание круга, выход из исходной точки и возвращение в исходную точку на новом этапе — по прошествии некоторого времени.

2. О чем говорит каждый раз возобновляемое возвращение в исходную точку? О стабильности формы города, сохранении его однажды приобретённой индивидуальности.

3. Чем обусловлен выход из исходной точки? Необходимостью отрицания омертвевшей стабильности — это попытка преодолеть однажды заданную форму-функцию, оживить омертвевшую форму-функцию.

4. Чем преодевается однажды заданная, но омертвевшая форма-функция при циклическом типе развития? Неравномерностью во времени, разной скоростью развития процессов применительно и к различным функциям, и к различным точкам пространства, и к различным элементам формы города.

5. Что такое неравномерность во времени? Это невозможность одновременного развития с одинаковой скоростью всех элементов и функций пространства. Неравномерность — это сочетание опережения и запаздывания, "расслабленности" и концентрации. Концентрация — это нехватка сил на "всё и сразу".

6. Что такое нехватка сил на "всё и сразу"? Это не недостаток, а благо. Это внутренняя энергетика организма как энергетика саморазвития и противостояния внешнему, энергетика сохранения своей идентичности и адаптации к внешнему (чтобы не утратить идентичность).

7. Как могут сочетаться два противоположенных процесса — и противостояние внешнему, и приспособление к нему? Это такой баланс внутренних сил ("своих сил" сохранения идентичности) и внешних сил ("чужих сил" разрушения идентичности), когда перевес остаётся на стороне внутренних сил сохранения идентичности (феномен "золотой середины" — см. подраздел 4.1.3).

Циклический процесс — это процесс, состоящий из периодически повторяющихся циклов, каждый из которых начинается смещением баланса сил в сторону внешних сил, а завершается поглощением внешнего внутренним — сохранением идентичности, обогащаемой внешним.

Второй тип эволюционного поведения — **линейный тип развития**. Это отсутствие дыхания: город как организм "скорее мёртв, чем жив". Для Москвы почти на всём протяжении предыдущего века в качестве эволюционной траектории выступала ровная линия. Структурных преобразований не было, наблюдались лишь количественные изменения: росли объёмы и площади. Иными словами, происходил рост без развития. Факт отсутствия структурных преобразований говорит о том, что город развивался не свободно, а под внешним воздействием, не обладал способностью к саморазвитию. Сущ-

ность линейного типа развития раскрывается следующими положениями.

1. Что такое прямая линия как траектория эволюционного развития? Это движение из исходной точки без возвращения к ней, это отрицание исходной точки, это забвение того, что было в начале линейного движения.

2. Можно ли отрицать то, что было в начале линейного движения? И да и нет. Да — потому что нет возврата, нет возвращения в исходную точку. Нет — потому что нет исхода. Линейное движение — это мнимый исход, это сохранение всё той же исходной точки, но с изменением её размеров — больше или меньше, без приращения нового качества.

3. Что значит одновременное отсутствие и исхода, и возврата? Это стояние на месте при мнимом наличии движения — линейного. Это наращивание или уменьшение массы стоящего — "разбухание" или "истощение" — без изменения её структуры.

4. Что значит стояние на месте с наращиванием массы без изменения её внутренней структуры? Это выравнивание. Выравнивание — это отрицание неравномерности и во времени, и в пространстве. Это отрицание исходных функций и формы, идентичности исходной функции-формы. Выравнивание — не нейтральный процесс "сохранения в большем размере", оно неизбежно порождает деформации, искажения исходной функции-формы (см. параграф "Устойчивость формы и изменчивость параметров города" в подразделе 2.2.1).

5. Выравнивание исходной функции-формы без ее структурных преобразований — это результат особого баланса сил. Такой баланс сил может сложиться только тогда, когда внутренние силы иссякли и не в состоянии более сохранять идентичность функции-формы, подавлены внешними силами.

6. Что такое "внутренние силы сохранения идентичности функции-формы"? Это свобода субъектно-объектных образований, совокупная деятельность которых порождает и сохраняет законосообразные структуры — идентичность города как формы-функции (см. подраздел 2.2.1).

7. Что такое "внешние силы, деформирующие функции-формы"? Это прежде всего упразднение внутренних сил — свободы функционирования субъектно-объектных образований по принципам максимального экономического поведения (см. подраздел 2.1.4). Это также замещение внутренних сил сверхцентрализацией ресурсов с последующим дозированным распределением ресурсов. Централизованное распределение ресурсов взамен свободной экономической деятельности — всегда выравнивание. Таким образом, выравнивание — это отрицание принципов существования города, требующего неравномерности. Выравнивание неизбежно приводит к деформации (см. параграф "Устойчивость формы и изменчивость параметров города" в подразделе 2.2.1).

Линейное развитие — неустойчивый во времени процесс. Скорее отклонение, чем норма. Поэтому такой тип развития обречен и ему на смену неизбежно приходит циклический тип развития.

Результаты изучения траекторий эволюции городов могут считаться ещё одним наглядным подтверждением того, что саморазвитие городов — это проявление действия механизмов рыночной экономики, рынка недвижимости, в контексте которых существует и направляет такое саморазвитие система правового градорегулирования.

2.3. Город — субрегион, регион — страна

2.3.1. Объект градорегулирования как форма-функция

В силу субъектно-объектной природы отношений, имманентно присущих градорегулированию (см. раздел 1.4), рассмотрение объектов без субъектов и наоборот таит в себе опасность неадекватности и ошибочности. Это во-первых. Однако такое отдель-

ное, "изолированное" рассмотрение необходимо именно для того, чтобы результаты исследования были адекватными, ведь как объекты, так и субъекты обладают своей спецификой и для их существования и действий характерны индивидуальные закономерности, которые должны быть раскрыты. Вообще, любое производимое человеком исследование может быть только "изолированным", дискурсивным³⁰, поскольку человек не может мыслить иначе, кроме как фрагментарно, "шаг за шагом". Это во-вторых. И наконец, в-третьих, в претендующем на адекватность результатов мышлении-исследовании отделить полностью объект от субъекта и субъект от объекта просто невозможно.

Другими словами, мы имеем дело с антиномией, суть которой сводится к вопросу: как отделить то, что нужно отделить для адекватного понимания, но что отделить невозможно?

Данная антиномия применительно к объектам градорегулирования может быть решена в мышлении только посредством того, что называется "функция", точнее, посредством мыслительной (логической) конструкции "форма-функция", которая представляет объект "как бы без субъекта". Но эта конструкция не абстрактная, а отражающая реальность.

Логическая конструкция "форма-функция":

1) полностью представляет объект (в объекте нет ничего, что бы уже ни содержалось в логической конструкции "форма-функция");

2) содержит в себе субъект путём замещения его через функцию, которая имманентно содержится в объекте до появления субъекта, предвосхищая его появление, создавая условия для его неизбежного появления.

Нуждается в обосновании утверждение, что объект как форма-функция имманентно содержит в себе субъект до его появления, предвосхищает его появление, создает условия для его неизбежного появления.

Во-первых, речь идет об одном из двух одинаково правомерных аспектов, двух взаимодополняющих направлений возможного изучения — со стороны объекта. Рассмотрение с другой стороны — со стороны субъекта — создаёт симметричную ситуацию, при которой субъект определяет и требует для себя, "вызывает к жизни" свой объект. В этом ещё одно подтверждение фундаментальности принципа субъектно-объектных отношений в градорегулировании.

Во-вторых, в качестве обоснования высказанного утверждения можно рассмотреть ещё с одной стороны (помимо аспектов, рассмотренных в подразделе 2.1.1) логику генезиса эволюции форм — от земельного участка к поселению и от поселения к городу.

1. Ранее было показано, что с точки зрения адекватного отображения реальности и с позиций градорегулирования "земельный участок" — это недостаточная и неадекватная логическая конструкция, которая приводит к ошибкам. Адекватной реальности является другая конструкция — "земельный участок — дорога (улица)". Земельный участок не существует без внешних связей, без дороги, подъезда, подхода, прохода, без них он — фикция, неадекватный реальности мыслеобраз.

2. Земельный участок — это неразрывность формы и функции, это форма-функция.

3. Земельный участок как форма — это первичное, самое элементарное образование. Форма земельного участка определяется наличием границ, отделяющих его от внешнего окружения и создающих условия для относительно самостоятельной и свободной деятельности внутри таких границ. Деятельность — это функции субъекта. В данном случае — первичные функции пребывания (проживания) и (или) производственной активности. Функция (а через неё — объект, в котором имманентно присутствует функция) требует субъекта, который будет выполнять функцию.

4. Форма-функция, называемая земельным участком, имманентно содержит в себе не одну, а две функции (принцип "одновременной обращённости вовнутрь и вовне" — см. подраздел 2.1.1): внутреннюю — пребывание-проживание и (или) производство и

внешнюю — обеспечение связи с внешним миром, обеспечение наличия и функционирования дороги-улицы.

5. Субъектом выполнения внутренней функции является правообладатель земельного участка. Субъектом выполнения внешней функции может быть правообладатель земельного участка (отшельник или хуторянин) или общественный субъект — сообщество правообладателей нескольких, многих земельных участков.

6. Внешняя функция, имманентно присущая каждому земельному участку, по мере увеличения их количества и перехода в новое качество — поселение с неизбежностью требует создания нового субъекта — общины. Возникает новое объектно-субъектное образование — поселение-община.

7. С позиции зрелости формы (формы-функции) поселение-община — это ещё не созревший зачаток города как следующего, второго, вида "чистой" (логической) формы после первого вида "чистой" формы — земельного участка.

8. У первичного города есть субъект — городская община и есть функции, перелагаемые на субъект — городскую общину.

9. Первичный город как объект градорегулирования для своего существования требует выполнения "своим" общественным субъектом (общиной) двух функций:

- первично-внутренней — создание условий для пребывания и деятельности частных субъектов, правообладателей земельных участков, породивших город как своё общее дело;
- вторично-внешней — обеспечение связи-управления применительно к частным субъектно-объектным образованиям (земельные участки — их правообладатели).

Таким образом, "изолированное" изучение объекта как неразрывности формы и функции (формы-функции) позволяет до определённого предела абстрагироваться от субъектов, которые соответствующие функции должны выполнять.

Обоснование тезиса о функции как представителе субъекта при "изолированном" изучении объекта позволяет продолжить изучение закономерностей существования объектов градорегулирования, с тем чтобы выяснить, как возникают и развиваются функции этих объектов по мере увеличения размеров последних.

2.3.2. Генезис форм-функций — объектов градорегулирования

По мере увеличения размера объектов — перехода от элементарных объектов к более сложным объектам градорегулирования (от земельного участка к поселению и городу, от города к объединениям поселений и городов — субрегиону и региону и их объединениям — стране) изменяется состав и содержание выполняемых этими объектами функций. Можно говорить о генезисе объектов градорегулирования как форм-функций. Обобщённая модель такого генезиса представлена в виде таблицы (см. табл. 3).

Таблица 3. Генезис форм-функций — объектов градорегулирования

| Объекты градорегулирования различных уровней (в последовательности возрастания размера) | Формы-функции — объекты градорегулирования как образования, неразрывно сочетающиеся в себе форму и функцию | |
|---|---|---|
| | А — форма | Б — функция |
| | <p>а_ч — форма как часть от целого и объект частного дела (дела частных субъектов или субъектов предшествующего уровня)</p> <p>а_о — форма как связь части с целым и объект общего дела (дела субъекта соответствующего уровня)</p> | <p>бо — функция как общее дело (дело субъекта соответствующего уровня)</p> <p>бч — функция как частное дело (дело частных субъектов или субъектов предшествующего уровня)</p> |
| Земельный участок (ЗУ) = А₁ + Б₁ | <p>Форма: А₁ = а_{ч1} + а_{о1}</p> <p>а_{ч1} — часть поверхности земли в границах ЗУ</p> <p>а_{о2} = сумма а_{ч1}</p> <p>1) а_{о1} — дорожная, инженерная и иная инфраструктура в пределах города (поселения);</p> <p>2) центр (общий плюс субцентры) города (поселения)</p> | <p>Функция: Б₁ = б_{ч1} + бо₁</p> <p>бо₁ — функция взаимосвязи (взаимодействия) с другими ЗУ</p> <p>бч₁ — функция использования ЗУ в частных целях</p> <p>Функция: Б₂ = б_{ч2} + бо₂</p> <p>бо₂ = сумма:</p> <p>1) функция обеспечения строительства и поддержания а_{о1} — дорожной, инженерной и иной инфраструктуры городского значения;</p> <p>2) функция "налогово-бюджетная" — сбора и распределения средств для строительства и поддержания дорожной, инженерной и иной инфраструктуры городского значения;</p> <p>3) функция ограничения деятельности частных лиц (ограничение частной функции бч₁) во имя общего дела и его планирования (функция градорегулирования)</p> |
| Город (поселение) = А₂ + Б₂ | <p>Форма: А₂ = а_{ч2} + а_{о2}</p> <p>а_{ч2} = сумма а_{ч1}</p> <p>а_{о2} = сумма:</p> <p>1) а_{о1} — дорожная, инженерная и иная инфраструктура в пределах города (поселения);</p> <p>2) центр (общий плюс субцентры) города (поселения)</p> | <p>Функция: Б₂ = б_{ч2} + бо₂</p> <p>бо₂ = сумма:</p> <p>1) функция обеспечения строительства и поддержания а_{о1} — дорожной, инженерной и иной инфраструктуры городского значения;</p> <p>2) функция "налогово-бюджетная" — сбора и распределения средств для строительства и поддержания дорожной, инженерной и иной инфраструктуры городского значения;</p> <p>3) функция ограничения деятельности частных лиц (ограничение частной функции бч₁) во имя общего дела и его планирования (функция градорегулирования)</p> |
| Субрегион, регион = А₃ + Б₃ | <p>Форма: А₃ = а_{ч3} + а_{о3}</p> <p>а_{ч3} = сумма а_{ч2}</p> <p>а_{о3} = сумма:</p> <p>1) дорожная, инженерная</p> | <p>Функция: Б₃ = б_{ч3} + бо₃</p> <p>а_{ч3} = сумма а_{ч2}</p> <p>а_{о3} = сумма:</p> <p>1) функция обеспечения стро-</p> |

| | |
|--|--|
| и иная инфраструктура регионального значения; | ительства и поддержания дорожной, инженерной и иной инфраструктуры регионального значения; |
| 2) природные территории регионального значения | 2) функция "налогово-бюджетная" — сбора и распределения средств для строительства и поддержания дорожной, инженерной и иной инфраструктуры регионального значения; |
| | 3) функция планирования развития региональной инфраструктуры и защиты природных территорий регионального значения (функция градорегулирования) |

$$\text{Страна} = A_4 + B_4$$

$$\text{Форма: } A_4 = a_{ч4} + a_{о4}$$

$a_{ч4}$ = сумма $a_{ч3}$

$a_{о4}$ = сумма:

- 1) дорожная, инженерная и иная инфраструктура национального значения;
- 2) природные территории национального значения

$$\text{Функция: } B_4 = б_{ч4} + б_{о4}$$

$б_{ч4}$ = сумма $б_{ч3}$

$б_{о4}$ = сумма:

- 1) функция обеспечения строительства и поддержания дорожной, инженерной и иной инфраструктуры национального значения;
- 2) функция "налогово-бюджетная" — сбора и распределения средств для строительства и поддержания дорожной, инженерной и иной инфраструктуры национального значения;
- 3) функция планирования развития инфраструктуры национального значения и защиты природных территорий национального значения (функция градорегулирования)

Основные положения, определяющие генезис форм-функций — объектов градорегулирования, состоят в следующем.

1. Образование, неизбежно возникающее в реальной жизни и называемое "земельный участок — дорога", является тем зачатком (геном), из которого произрастают все последующие объекты градорегулирования более крупного размера (см. подраздел 2.1.1).

2. Любой объект градорегулирования — это всегда неразрывное сочетание формы и функции, это форма-функция (см. подраздел 2.3.1).

3. Форма любого объекта градорегулирования и его функция всегда слагаются из двух частей.

4. Форма любого объекта градорегулирования слагается из двух частей:

1) **составляющая формы как часть от целого и одновременно объект для частного дела.** Применительно к образованию земельный участок — дорога это собственно земельный участок как часть указанного образования. Применительно к городу — совокупность земельных участков, на которых осуществляется частное дело частными субъектами. Применительно к региону — совокупность городов, поселений, в пределах которых осуществляется деятельность местных сообществ, являющаяся для региона "частной" (частью) в том отношении, что эту часть дела выполняет не регион (точнее, не субъект управления регионом);

2) **составляющая формы как связь части с целым и одновременно объект общего дела для субъекта соответствующего уровня.** Применительно к образованию земельный участок — дорога это дорога, поддержание которой в эксплуатационном состоянии для правообладателей земельных участков является общим делом. По мере восхождения к более крупным объектам градорегулирования объём общего дела возрастает (об этом см. ниже).

5. Функция любого объекта градорегулирования также слагается из двух частей:

1) **функция как частное дело — дело частных субъектов или субъектов предшествующего уровня.** Применительно к образованию земельный участок — дорога это использование земельного участка его правообладателем в частных целях. Применительно к городу — совокупность действий по использованию множества земельных участков их правообладателями в частных целях. Применительно к региону — совокупность действий местных сообществ в пределах местных образований — городов, поселений. Для региона такая совокупность действий является "частным" делом в том отношении, что это дело выполняет не регион (точнее, не субъект управления регионом);

2) **функция как общее дело — дело субъекта соответствующего уровня.** Применительно к образованию земельный участок — дорога это поддержание дороги в эксплуатационном состоянии, сообща осуществляемое правообладателями земельных участков. Применительно к городу и далее — региону и стране объём общего дела возрастает (см. ниже).

6. Имеется очевидная связь между составляющими формы и составляющими функции:

- формой как части от целого и функцией частного дела;
- формой как связи части с целым и функцией общего дела по поддержанию такой связи, по обеспечению целостности.

7. В ряду объектов градорегулирования город занимает особое место. **До** города — незрелые, незавершённые формы, **после** города — сложение форм, увеличение количества без появления нового качества как новой, не явленной ранее формы. Город же — это новое качество. Речь идёт о новом качестве как уникальной логической (смысловой) конструкции, в соответствии с которой потом выстраиваются реальные образования. Уникальные особенности логико-смысловой конструкции под названием "город" вытекают, развиваются из образования земельного участка — дорога:

- дорога ведёт к чему-то или от чего-то. Куда? Почему дорога ассоциируется с "дорого"³¹? Дорого — значит, нечто ценно или значимо для того, кого дорога ведёт к этому нечто;

- дорога — не для одного, а для многих, это нечто общее для всех;
- чем может стать "общее для всех" в своём пределе? Двигаться к пределу в данном случае — значит стремиться к тому, чтобы "общее для всех" становилось всё более общим. То есть речь идет о всё большей и большей концентрации. Концентрация в пределе — это центр;
- концентрация и появление центра означают неизбежное появление города как нового, ранее не бывшего качества. Таким образом, концентрация и появление центра — фундаментальные характеристики города.

Почему после появления города может происходить только сложение форм, увеличение количества без появления нового качества? Потому что в логико-смысловом отношении никакого иного качества, никакой иной формы быть не может. В качестве гипотезы рассмотрим самую радикальную форму, противоположную форме города: пустота в центре и концентрация на периферии. Такая форма внутренне противоречива и, следовательно, нежизненна: 1) центр — это ценность, ценность — это полнота, центр не может быть пустотой; 2) концентрация — это стремление уплотниться до центра, до точки, точка не может быть безграничным пространством, называемым "периферия", "концентрация на периферии" — абсурд.

Если раньше города не было, то почему бы не предположить, что его опять может не быть, что он может исчезнуть в будущем?

Во-первых, нельзя утверждать, что раньше города не было. Точнее, можно, но исключительно в физическом и историческом смыслах. Отсутствие города в некоторый исторический период означает только то, что город не успел стать городом как физическое тело, как форма-функция. Город существовал всегда — с того самого момента, когда появилось первое образование земельного участка — дорога. Неизбежное появление такого образования (гена) — это неизбежное появление города, которому потребовалось историческое время, чтобы превратиться из зародыша в зрелый плод (о неизбежности указанного образования и неизбежности возникновения города см. подраздел 2.1.1).

Во-вторых, может ли город исчезнуть в будущем? Общество людей телесно и пространственно, а также разумно (в тех пределах, которые оно себе устанавливает и способно преодолевать). Концентрация людей в центре и вокруг центра — это та форма-функция, которая называется городом. Речь может идти только о степени концентрации вокруг центров, о степени очевидности города, о результатах процесса деконцентрации пространства и действий в пространстве под влиянием технического прогресса средств связи, прежде всего электронных. Такая деконцентрация даже в самом крайнем своём выражении не приводит и не может привести к упразднению формы-функции города. Максимум что может произойти — уменьшится степень выраженности формы-функции. Кроме того, есть пределы и для деконцентрации. Не надо забывать, что существуют два ценностных полюса: на одном ценности центров концентрации, на другом — ценности природы-пустыни. Деконцентрация в своём предельном выражении — это концентрация на "пустых" пространствах, вытеснение и уничтожение ценностного полюса природы. Резко качнувшись в сторону одного ценностного полюса, маятник эволюции неизбежно затем возвращается к другому (см. подразделы 4.1.2 и 2.2.2). Таким образом, город как форму-функцию невозможно упразднить. Город вечен в том смысле, что до тех пор, пока существует человеческое общество, будет существовать и город.

8. На каждом следующем уровне объекты градорегулирования более крупного размера включают в себя объекты градорегулирования предшествующего уровня (как сумму этих объектов) и образуют новые формы-функции: 1) новые составляющие элементы формы как связь части с целым и объекты общего дела; 2) новые функции общего дела. И новые элементы формы, и новые функции общего дела неразрывно связаны друг с другом и обуславливают существование друг друга.

9. Город как объект градорегулирования следующего после образования формы-функции земельный участок — дорога уровня включает в себя сумму указанных образований и порождает новые элементы формы и новые функции общего дела.

Новые порождаемые городом элементы формы:

- 1) дорожная, инженерная и иная инфраструктура городского значения;
- 2) центр, субцентры города.

Новые порождаемые городом функции общего дела:

- 1) функция обеспечения строительства и поддержания дорожной, инженерной и иной инфраструктуры городского значения;
- 2) функция "налогово-бюджетная", функция сбора и распределения частных средств для выполнения общего дела — строительства и поддержания дорожной, инженерной и иной инфраструктуры городского значения;
- 3) функция ограничения деятельности частных лиц во имя общего дела и его планирования — функция градорегулирования.

Применительно к городу следует отметить следующие принципиальные моменты новизны, которые, возникнув с возникновением города, характеризуя его и будучи неотделимыми от него, в последующем начинают себя тиражировать в более крупных размерах в объектах градорегулирования следующих уровней — субрегиона, региона и страны:

1) появление центра, а затем субцентров. Наличие центра — это фундаментальная характеристика города, высшее проявление пространственной концентрации — процесса, который неизбежно ведёт к становлению города. Центр и соотносённость с ним всех иных элементов пространства определяют объективные закономерности структуры города (см. также подразделы 2.1.1 и 2.2.1);

2) появление "налогово-бюджетной" функции, функции сбора и распределения частных средств для выполнения общего дела — строительства и поддержания дорожной, инженерной и иной инфраструктуры городского значения. С возникновением этой функции появляется необходимость в определении справедливого размера доли частных вкладов в общее дело создания городской инфраструктуры (более подробно об этом см. подраздел 2.3.3);

3) появление функции ограничения деятельности частных лиц во имя общего дела и его планирования — функции градорегулирования. Эта функция, как и предыдущая, неизбежно возникает вместе с городом (см. разделы 2.1, 4.1, 5.1), но, несмотря на это, до поры до времени она в недостаточной степени осознаётся, и в этом её специфика в сравнении с иными городскими функциями общего дела. Осознанию препятствует действие закономерностей максимального экономического поведения (эгоистического по своей внутренней природе) правообладателей недвижимости (см. подраздел 2.1.4). Поэтому функцию градорегулирования можно назвать "спящей" функцией. Осознание её необходимости и значимости приходит относительно поздно, а формализация данной функции понуждающими нормами законов начинается только с середины XIX века и развивается в XX и нынешнем веках (см. раздел 5.1). Другая специфическая особенность функции градорегулирования применительно к городу (в отличие от аналогичной функции, выполняемой на следующих уровнях — регионов и страны) в том, что только на уровне городов, поселений могут устанавливаться ограничения использования недвижимости для частных лиц, в том числе путём зонирования, утверждаемого формальными нормами законодательства (см. подразделы 5.1.2, 5.1.3).

10. Субрегион, регион как объект градорегулирования следующего уровня — после образования города — включает в себя города, поселения и порождает новые элементы формы и новые функции общего дела.

Новые порождаемые субрегионом, регионом (и включаемые в их состав) элементы формы:

- 1) дорожная, инженерная и иная инфраструктура субрегионального, регионального значения;

2) природные территории регионального значения.

Новые порождаемые субрегионом, регионом функции общего дела:

1) функция обеспечения строительства и поддержания дорожной, инженерной и иной инфраструктуры регионального значения;

2) функция "налогово-бюджетная", функция сбора и распределения частных средств для выполнения следующего уровня общего дела (по отношению к городу) — строительства и поддержания дорожной, инженерной и иной инфраструктуры регионального значения;

3) функция планирования развития региональной инфраструктуры и защиты природных территорий регионального значения — функция градорегулирования.

11. Страна как объект градорегулирования завершающего уровня включает в себя регионы (а через них города, поселения, территории регионального значения) и порождает новые элементы формы и новые функции общего дела.

Новые порождаемые образованием "страна" (и включаемые в состав образования) элементы формы:

1) дорожная, инженерная и иная инфраструктура национального значения;

2) природные территории национального значения.

Новые порождаемые образованием "страна" функции общего дела:

1) функция обеспечения строительства и поддержания дорожной, инженерной и иной инфраструктуры национального значения;

2) функция "налогово-бюджетная", сбора и распределения частных средств для общего дела — строительства и поддержания дорожной, инженерной и иной инфраструктуры национального значения;

3) функция планирования развития инфраструктуры национального значения и защиты природных территорий национального значения — функция градорегулирования.

12. Генезис форм-функций — объектов градорегулирования — предопределяет две закономерности объективного характера:

1) наличие нескольких уровней "непересекающихся", отличных друг от друга общих дел — на уровне города, на уровне субрегиона-региона, на уровне страны;

2) общие дела — это не что иное, как дела частных лиц, каждое из которых предоставляет свою долю средств на общее дело; частные лица сосредоточены в городах, поселениях, поэтому поступление частных средств на три уровня различных общих дел может происходить только из одного источника, с одного уровня — уровня городов, поселений.

13. В отношении общих дел возникают два вопроса — вопрос об определении справедливой доли каждого в общем деле (см. подраздел 2.3.3) и вопрос о распределении собранных из одного источника частных средств для выполнения трёх различных общих дел — на уровне городов, регионов и страны (см. раздел 6.3).

2.3.3. Определение размера частных вкладов в создание общей инфраструктуры и морфология пространства

Результаты общего дела (наличие связей — дорожной, инженерной и иной инфраструктуры) необходимы для каждого частного дела (выполняемого в пределах каждого земельного участка) и наоборот — каждое частное дело порождает потребность в общем деле и вносит в него свою лепту. Какова природа этой связи? Как определить размер той доли, которая должна направляться от каждого частного дела в общую копилку, для выполнения общего дела?

Любое частное дело выполняется в локальной точке пространства — на одном из множества земельных участков. Объём частного дела, выполняемого на земельном участке, определяется тем экономическим максимумом, который может быть достигнут именно на этом земельном участке (см. подраздел 2.1.4). Этот максимум определяет-

ся его соотносённостью с иными максимумами, которые могут быть достигнуты на иных земельных участках, — структурой городского пространства. Эта структура обладает явными признаками закономерности строения (см. раздел 2.2). Главная характеристика структуры городского пространства — неравномерность, или неравенство, потенциально возможных экономических максимумов для различных земельных участков. Это неравенство проявляется в том, что, чем ближе к центру, тем выше возможность экономического максимума и наоборот, а также характеризуется прямой зависимостью между возрастанием экономического максимума и возрастанием плотности, интенсивности связей, необходимых для обеспечения экономического максимума в локальной точке пространства.

Иными словами, выполнение частного дела определённого объёма требует выполнения общего дела соответствующего объёма и наоборот. При этом как экономический максимум земельного участка, так и плотность (интенсивность) связей — это величины относительные, соотнесенные с единицей площади (земельного участка — в первом случае и территории — во втором).

Определение размера частных вкладов в общее дело осуществляется посредством функционирования института массовой оценки земельных участков и иных объектов недвижимости для целей налогообложения.

Предшествующий анализ показал неизбежность и необходимость использования при такой оценке двух взаимосвязанных факторов, отражающих законосообразную реальность и переводимых в технологии оценки: 1) морфологию пространственной структуры города; 2) результаты сделок с недвижимостью, когда выявляется денежное выражение её ценности, стоимости (см. подраздел 2.1.3).

При развитом рынке недвижимости (стабильно происходящем процессе сделок с недвижимостью) приоритет обычно отдаётся отслеживанию результатов сделок с недвижимостью.

Когда же рынок недвижимости только формируется и объём сделок незначителен, по необходимости следует опираться на закономерности морфологии пространственной структуры города. При этом требуется подготовить промежуточные в методическом отношении схемы, которые строятся на посылах, предполагающих следующую последовательность действий: 1) использование базовой, приблизительной, огрубленной оценочной технологии; 2) мониторинг результатов сделок на рынке недвижимости, количество которых предположительно должно увеличиваться; 3) внесение адаптивных изменений в оценочную технологию; 4) повторение цикла из стадий 1-3 до тех пор, пока система не будет адаптирована к реальным процессам развившегося по прошествии некоторого времени рынка.

В ситуации формирующегося рынка недвижимости возникают три главные проблемы.

1. Приходится иметь дело с нерыночной структурой города, деформированной "внешними вторжениями" административно-командной системы (характеристики такой структуры представлены в параграфе "Устойчивость формы и изменчивость параметров города" подраздела 2.2.1 и в подразделе 2.2.2). Механистическое отражение деформированной структуры в результатах оценки, без осознания потребности в последовательной адаптации этой структуры в будущем к условиям рынка недвижимости, чревато негативными последствиями. При "недостаточности центра" и "избыточности периферии" рельеф величин относительной ценности единиц площади такого деформированного пространства будет занижен в центре и завышен на периферии. Подобная "оценка" приведет к тому, что менее богатые будут переплачивать, а более богатые — недоплачивать, то есть первых фактически будут принуждать спонсировать вторых — тех, кто меньше всего нуждается в помощи. В то же время средства на выполнение общего дела — обеспечение строительства общественной инфраструктуры — будут недобираться и задержка строительства инфраструктурных объектов в свою очередь будет сдерживать преобразования как в центре, так и на периферии.

2. Чтобы быть адекватной и справедливой (настолько, насколько это возможно в "деформированном" городе), массовая оценка для целей налогообложения должна не столько фиксировать то, что уже состоялось, сколько "вести за собой ситуацию", работать на будущее. Это означает:

- 1) проведение диагностики пространственной структуры города;
- 2) построение модели процесса последовательного выправления выявленных деформаций;
- 3) закрепление этой модели посредством градостроительных регламентов, побуждающих к движению в нужном направлении и блокирующих развитие негативных процессов.

Такой учёт будущего в настоящем — в оценке, предназначенной для сиюминутного использования, — может состояться только тогда, когда будут выполнены задачи в системе градорегулирования в соответствии с морфологической моделью города. Только при опоре на результаты решения задач в системе градорегулирования массовая оценка недвижимости для целей налогообложения, выполняемая в переходный период — до вызревания рынка, может претендовать на адекватность и справедливость, способствовать исправлению деформации пространственной структуры города и развитию ситуации в направлении, предписанном градорегулированием³².

3. Адекватность результатов массовой оценки земельных участков и иной недвижимости должна периодически проверяться показателями, характеризующими реальные сделки, происходящие как результат оборота недвижимости — её перехода от одних частных лиц к другим частным лицам. Возможность и результативность такой проверки зависят от наличия и интенсивности оборота недвижимости, в значительной мере обусловленного единством объектов недвижимости — ситуацией, когда один правообладатель является одновременно собственником и объектов — зданий, строений, сооружений, и земельного участка, на котором эти объекты расположены. По разным причинам процесс достижения такого единства в России чрезмерно затянулся (это относится, в частности, к приобретению в собственность земельных участков, на которых располагаются приватизированные предприятия). В значительной степени — по вине административных субъектов, которые не заинтересованы в развитии и завершении указанного процесса (см. раздел 6.4). В результате тормозится не только становление института массовой оценки недвижимости, но и преобразование и развитие урбанизированных территорий в целом.

3. ПУБЛИЧНЫЕ СУБЪЕКТЫ ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ. ИНСТРУМЕНТЫ И МОДЕЛЬ СИСТЕМЫ ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ

Регулирование — это действия регулирующего субъекта в отношении субъекта регулируемого. Это "внешняя" деятельность, как минимум с элементами контроля в отношении регулируемого. Внешнее регулирование является функцией публичной власти по отношению прежде всего к деятельности частных лиц.

Субъекты, осуществляющие регулирование градостроительной деятельности:

- 1) органы власти;
- 2) граждане, правообладатели недвижимости, через публичные слушания воздействующие на принятие решений органами власти.

Регулированию подлежит:

- 1) градостроительная деятельность частных лиц — со стороны органов власти, а также со стороны других частных лиц, которые через публичные слушания воздействуют на позицию органов власти;
- 2) градостроительная деятельность органов власти — со стороны других органов

власти, а также со стороны граждан, правообладателей недвижимости, которые через публичные слушания воздействуют на позицию органов власти.

Получается, что правовое градорегулирование — это круговая, замкнутая система: регулирующий не только регулирует действия регулируемого, но и подвергается регулированию со стороны последнего. Или иначе: публичная власть регулирует действия частных лиц, но и регулирующие действия публичной власти подвергаются регулированию со стороны частных лиц, подконтрольны им.

Какие конкретно действия осуществляют регулирующие субъекты в отношении субъектов, чья градостроительная деятельность подвергается регулированию? Отвечая на этот вопрос, в данном разделе нам предстоит последовательно рассмотреть:

- 1) функции общего дела и их распределение между публичными субъектами градорегулирования;
 - 2) субъекты градорегулирования;
 - 3) инструменты градорегулирования;
 - 4) модель градорегулирования:
- модель действий в системе градорегулирования — **кто, что и как**: какие конкретно субъекты публичной власти какие конкретно виды градорегулирования осуществляют в отношении каких конкретно субъектов посредством каких конкретно инструментов градорегулирования;
 - модель функций-полномочий и органов градорегулирования на различных уровнях.

3.1. Распределение функций между публичными субъектами градорегулирования. Унитарные и трехуровневые системы градорегулирования

Объекты градорегулирования — это образования, неразрывно сочетающие в себе и формы, и функции, это формы-функции. Их генезисом определяется набор функций, выполняемых на уровне муниципальных образований, регионов и страны. При этом каждый набор функций "привязан" к объекту соответствующего уровня. Генезис форм-функций предопределяет также "привязанность" функций к публичным субъектам, управляющим развитием объектов градорегулирования соответствующих уровней (см. подраздел 2.3.2).

Однако связь функция — субъект не является неразрывной (в отличие от связи формы и функции в объекте). На практике случается, что один публичный субъект градорегулирования замещается (полностью или частично) другим. По этой причине система градорегулирования может быть: 1) трёхуровневой, когда каждому уровню — муниципальному, региональному, общенациональному — соответствует свой субъект градорегулирования; 2) унитарной (или квазиунитарной), когда, например, субъекты градорегулирования муниципального или регионального уровня замещаются полностью или частично субъектом градорегулирования соответственно регионального или общенационального уровня. Далее рассмотрим, как указанные системы формируются.

Как уже отмечалось, функция градорегулирования, неизбежно возникающая на уровне города, носит локальный характер. Ее содержание определяется нацеленностью на решение двух взаимосвязанных задач: 1) обеспечения правовых условий для экономической активности хозяйствующих субъектов в пределах локального образования; 2) обеспечения физических условий для такой активности (строительство дорог, создание и развитие инженерно-технической инфраструктуры за счёт налогов).

При переходе на другой пространственный масштаб, на уровень сочетания городов, локальных агломераций в пределах региона или на уровень сочетания регионов в пределах страны, возникает другая функция — обеспечения межпоселенческих связей (связей между поселениями, городами, локальными и региональными образованиями),

создания межпоселенческой инфраструктуры различных видов связи и доставки ресурсов — дорожной, воздушной, водной, инженерной. Это функция обеспечения пространственной целостности регионов и страны, функция региональная.

И локальная внутрипоселенческая, и региональная межпоселенческая функции, в силу своей объективной необходимости, существуют всегда, но способы их реализации могут быть разными. Существуют два основных способа осуществления и сочетания этих функций — по типу унитарного государства и по типу федеративного государства.

Характеристики градорегулирования, практикуемого по типу унитарного государства:

1) в части региональных межпоселенческих функций градорегулирования:

- наличие координирующего центрального органа, обеспечивающего выполнение таких функций в полном объёме;
- установление "очерёдности" — такого положения, при котором отсутствие документов градостроительного проектирования на региональном или национальном уровне может рассматриваться как основание для блокирования подготовки документов градостроительного проектирования на муниципальном уровне;

2) в части локальных внутрипоселенческих функций градорегулирования:

- выполнение соответствующих функций координирующим центральным органом или подведомственными ему территориальными органами с лишением (или существенным ограничением) муниципальных органов возможности выполнять такие функции;
- низведение муниципальных органов до уровня технических помощников центрального, регионального органа власти.

В развитых зарубежных странах распределение функций градорегулирования по унитарному типу не практикуется — по причине отсутствия самой возможности такого распределения. Это противоречило бы универсальным конституционным принципам существования демократических государств, поскольку означало бы отсутствие местного самоуправления (см. раздел 5.1).

Унитарный тип распределения функций был формально закреплён в России Градостроительным кодексом Российской Федерации от 1998 г. и просуществовал вплоть до принятия в 2004 г. нового Градостроительного кодекса. Три основные черты характеризовали в недавнем прошлом российский тип унитарности в системе градорегулирования:

- пересечение полномочий разных уровней публичной власти — органов местного самоуправления и государственных органов;
- очерёдность при подготовке документов градостроительного проектирования, когда органы местного самоуправления должны были ожидать принятия "вышестоящими" органами государственной власти соответствующих документов; если же они проявляли инициативу и "досрочно" подготавливали проекты своих собственных документов, их действия могли считаться нелегитимными, а согласования таких проектов могли затягиваться на долгие годы по причине отсутствия "вышестоящих" документов;
- наличие института "территорий особого регулирования градостроительной деятельности", согласно которому органы государственной власти при отсутствии формализованных критериев могли вывести из-под юрисдикции органов местного самоуправления практически любую территорию и перевести её под свою юрисдикцию в области градорегулирования.

Рецидивы подобного рода не изжиты до сих пор — через соответствующие законы они периодически возвращаются в российскую действительность (о практике подобного рода в системе градорегулирования России и соблазнах возврата к унитарности см. раздел 6.1³³).

Характеристики градорегулирования, практикуемого по типу трёхуровневого распределения функций:

1) в части региональных межпоселенческих функций градорегулирования:

- наличие координирующего центрального органа, обеспечивающего выполнение таких функций в полном объёме с учётом документов градорегулирования, утверждён-

- ных на нижестоящих уровнях власти — на уровне муниципалитетов;
- отсутствие "очередности" при подготовке документов градостроительного проектирования. Вместо этого существует чёткое разграничение полномочий между различными уровнями власти, что позволяет им быть формально независимыми друг от друга в осуществлении различных действий по градорегулированию, но требует отлаженной технологии взаимодействия и совместной работы при подготовке документов градостроительного проектирования (см. раздел 8.4);
 - 2) в части локальных внутрипоселенческих функций градорегулирования:
 - полная самостоятельность муниципалитетов при подготовке собственных документов градостроительного проектирования с учётом установленных законодательством рамок для таких местных документов, а также утвержденных документов градостроительного проектирования регионального и общенационального уровней (эти документы подготавливаются применительно к чётко оговоренным вопросам, то есть в определённых правовых рамках);
 - технологическое взаимодействие муниципалитетов с "вышестоящими" органами власти в части как подготовки соответствующих документов, так и их реализации, включая участие в софинансировании приоритетных проектов органами региональной и национальной власти (см. раздел 8.6).
- Необходимо подчеркнуть, что невозможно упразднить ни локальную внутрипоселенческую, ни региональную межпоселенческую функцию градорегулирования. Невозможно также, чтобы одна функция поглотила другую. Эти функции существуют, пока существуют объекты, порождающие функции, а также субъекты, выполняющие соответствующие функции. Значит, главное — обеспечить взаимодействие различных субъектов в процессе градорегулирования. О том, как такое взаимодействие может и должно осуществляться, пойдет речь в разделе 8.4 настоящей книги.

3.2. Публичные субъекты градорегулирования: от функций к полномочиям

Функции возникают объективно — одновременно с возникновением объекта как формы-функции (см. подразделы 2.3.1 и 2.3.2) и в свою очередь порождают полномочия субъектов градорегулирования в силу объективно существующей необходимости выполнять соответствующие действия, обусловленные закономерностями существования объектов. Эти полномочия описаны в законах.

В данном разделе даётся ответ на вопрос, **кто** (какие субъекты публичной власти) **что** определяет в качестве конкретных требований градорегулирования и **каким** субъектам градостроительной деятельности эти требования адресует.

Но сначала напомним, что градорегулирование — это отношения двух ключевых субъектов: **частных лиц** — правообладателей недвижимости, которые непосредственно осуществляют градостроительную деятельность (первичную), и **публичной власти**, которая осуществляет регулирование первичной градостроительной деятельности, то есть вторичную градостроительную деятельность.

Итак, кто для субъектов первичной градостроительной деятельности — частных правообладателей недвижимости — является главным регулирующим субъектом? Персонафицированное главенство того или иного субъекта в данном случае не столь важно, ибо ограничения-пределы градостроительной деятельности для частных правообладателей недвижимости устанавливаются градостроительным регламентом: "...градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений" (п. 2 ст. 85 ЗК РФ). Градостроительные регламенты устанавли-

ваются нормативными правовыми актами (актами, действие которых распространяется на неограниченный круг лиц, то есть на всех) — правилами землепользования и застройки. Правила утверждаются органами местного самоуправления городских округов, поселений. Кроме этого, "градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки" (п. 3 ст. 85 ЗК РФ).

Следует отметить несколько важных особенностей в отношениях между правообладателями недвижимости — субъектами первичной градостроительной деятельности и органами публичной власти — субъектами, осуществляющими регулирование как вторичную деятельность.

Особенность первая. Установленные в соответствии с законодательством органами местного самоуправления градостроительные регламенты обязательны для исполнения не только физическими и юридическими лицами, но и представителями других органов публичной власти, других публичных субъектов градорегулирования — Российской Федерации, субъектов РФ.

Помимо этой особенности, имеется несколько других, характеризующих взаимоотношения субъектов градорегулирования в федеративном государстве, каковым является Россия.

Особенность вторая. Законодательство о градостроительной деятельности является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Это означает, что:

1) законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, нормативные правовые акты органов местного самоуправления не могут противоречить федеральному законодательству;

2) законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ могут регулироваться вопросы, не урегулированные федеральным законодательством;

3) внесение дополнений и изменений в федеральное законодательство влечёт за собой необходимость приведения в соответствие с федеральным законодательством законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Особенность третья — пересекание полномочия различных уровней публичной власти в области градостроительной деятельности и градорегулирования — Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных районов, а также городских округов и поселений. Это означает:

1) отсутствие очередности. Например, органы местного самоуправления могут осуществлять территориальное планирование, несмотря на отсутствие документов территориального планирования Российской Федерации, субъектов РФ применительно к соответствующей территории. Однако при этом деятельность органов местного самоуправления ограничена определенными рамками и не выходит за их пределы, что обеспечивает необходимый уровень упорядоченности в организации территории;

2) обязательное согласование проектов документов территориального планирования другими органами публичной власти, а также обязательный учет документов территориального планирования и документации по планировке территории при подготовке проектов документов градостроительного проектирования (об этом более подробно см. раздел 11.2);

3) необходимость использования технологий совместной подготовки документов территориального планирования, а также планов реализации документов территориального планирования различными органами публичной власти, прежде всего субъектом РФ и органами местного самоуправления (об этом более подробно см. разделы 8.4 и 8.6).

Особенность четвертая. Требования безопасности по всему комплексу вопросов в сфере градостроительного и архитектурно-строительного проектирования определя-

ются исключительно федеральным законодательством посредством технических регламентов, включая определение параметров и ограничений, устанавливаемых зонами с особыми условиями использования территории — охранными, санитарно-защитными зонами, зонами охраны объектов культурного наследия, водоохранными зонами, зонами охраны источников питьевого водоснабжения, зонами охраняемых объектов, иными зонами (об этом более подробно см. подраздел 11.2.1).

Таблица 4. Кто (какие субъекты публичной власти) что определяет в качестве требований градорегулирования и каким конкретно субъектам градостроительной деятельности адресует эти требования

Примечание к таблице. Таблица составлена на основе положений ГрК РФ. Используются следующие сокращения: РФ — Российская Федерация, сРФ — субъекты Российской Федерации, Мр — муниципальные районы, ОМС — органы местного самоуправления городских округов и поселений, ЧЛ — частные лица (в том числе лица, представляющие органы власти при строительстве, реконструкции объектов, полномочиями по планированию размещения которых наделены органы власти).

| Кто выполняет действия по градорегулированию 1 | Виды действий в системе градорегулирования 2 | Для кого выполняются действия по градорегулированию (для чьей градостроительной деятельности обеспечиваются условия) 3 |
|---|---|---|
| Российская Федерация | Создание правовых оснований и информационных условий для градостроительной деятельности, которая осуществляется органами власти и застройщиками | |
| | 1. Подготовка и принятие законов и иных нормативных правовых актов | РФ, сРФ, Мр, ОМС, ЧЛ |
| | 2. Подготовка и утверждение документов территориального планирования, планов реализации документов территориального планирования, документации по планировке территории | РФ. Документы РФ подлежат учету всеми субъектами |
| | 3. Обеспечение функционирования архивов документов территориального планирования, документации по планировке территории, фондов хранения иных информационных материалов | РФ |
| | 4. Мониторинг процессов градостроительной деятельности, проведение аналитических работ и подготовка рекомендаций с использованием материалов, определенных позицией 3, для обеспечения подготовки нормативных правовых актов и документов, определенных позициями 1 и 2 | РФ, предоставление информации иным субъектам |
| | Контроль за градостроительной деятельностью, которая осуществляется органами власти и застройщиками | |
| | 5.1. Проверка схем территориального планирования РФ, документации по планировке территории, утверждаемой РФ. | РФ: |
| | 5.2. Согласование проектов схем территориального планирования сРФ, Мр, проектов генеральных планов городских округов, поселений | - соблюдение установленных требований; - неущемление интересов РФ со стороны сРФ, Мр, ОМС |
| | 6. Обсуждение на публичных слушаниях проектов документов градостроительного проектирования | Отсутствует |
| | 7.1. Государственная экспертиза проектной документации — в установленных случаях. | ЧЛ |
| | 7.2. Выдача разрешений на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию — в установленных случаях. | |
| | 7.3. Государственный строительный надзор (в установленных случаях) | |

| 1 | 2 | 3 |
|-------------------------------|---|--|
| Субъекты Российской Федерации | <p>Создание правовых оснований и информационных условий для градостроительной деятельности, которая осуществляется органами власти и застройщиками</p> <p>1. Подготовка и принятие региональных законов и иных нормативных правовых актов в соответствии с законодательством РФ</p> <p>2. Подготовка и утверждение схем территориального планирования РФ, планов реализации схем территориального планирования РФ, документации по планировке территории, утверждаемой субъектами РФ</p> <p>3. Обеспечение функционирования архивов документов градостроительного проектирования, фондов хранения иных информационных материалов</p> <p>4. Мониторинг процессов градостроительной деятельности, проведение аналитических работ и подготовка рекомендаций с использованием материалов, определенных позицией 3, для обеспечения подготовки нормативных правовых актов и документов, определенных позициями 1 и 2</p> <p>Контроль за градостроительной деятельностью, которая осуществляется органами власти и застройщиками</p> <p>5.1. Проверка проектов схем территориального планирования сРФ, документации по планировке территории, утверждаемой сРФ.</p> <p>5.2. Согласование проектов документов территориального планирования РФ, Mr, OMC</p> <p>6. Обсуждение на публичных слушаниях проектов документов градостроительного проектирования</p> <p>7.1. Государственная экспертиза проектной документации – в установленных случаях.</p> <p>7.2. Выдача разрешений на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию – в установленных случаях.</p> <p>7.3. Государственный строительный надзор (в установленных случаях)</p> | <p>сРФ, Mr, OMC, ЧЛ</p> <p>сРФ. Документы сРФ подлежат учету всеми субъектами</p> <p>сРФ</p> <p>сРФ, предоставление информации иным субъектам</p> <p>сРФ: - соблюдение установленных требований; - неущемление интересов сРФ со стороны РФ, Mr, OMC, соседних сРФ</p> <p>Отсутствует</p> <p>ЧЛ</p> |
| Муниципальные районы | <p>Создание правовых оснований и информационных условий для градостроительной деятельности, которая осуществляется органами власти и застройщиками</p> <p>1. Подготовка и принятие нормативных правовых актов в соответствии с законодательством РФ, субъекта РФ</p> <p>2. Подготовка и утверждение схем территориального планирования Mr, планов реализации схем территориального планирования Mr, документации по планировке территории, утверждаемой Mr</p> <p>3. Создание и обеспечение функционирования информационных систем обеспечения градостроительной деятельности на уровне Mr</p> <p>4. Мониторинг процессов градостроительной деятельности, проведение аналитических работ и подготовка рекомендаций с использованием материалов, определенных позицией 3, для обеспечения подготовки нормативных правовых актов и документов, определенных позициями 1 и 2</p> <p>Контроль за градостроительной деятельностью, которая осуществляется органами власти и застройщиками</p> <p>5.1. Проверка проектов схем территориального планирования Mr, документации по планировке территории, утверждаемой Mr.</p> | <p>Mr, OMC, ЧЛ</p> <p>Mr. Документы Mr подлежат учету всеми субъектами</p> <p>Для всех субъектов градостроительной деятельности</p> <p>Mr, предоставление информации иным субъектам</p> <p>Mr: - соблюдение установленных требований;</p> |

| 1 | 2 | 3 |
|--|---|--|
| Органы местного самоуправления городских округов, поселений | 5.2. Согласование проектов документов территориального планирования РФ, сРФ, ОМС | - неущемление интересов Мр со стороны РФ, сРФ, ОМС, соседних Мр |
| | 6. Обсуждение на публичных слушаниях проектов документов градостроительного проектирования | Отсутствует |
| | 7. Выдача разрешений на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию – в установленных случаях | ЧЛ |
| | Создание правовых оснований и информационных условий для градостроительной деятельности, которая осуществляется органами власти и застройщиками | |
| | 1. Подготовка и принятие правил землепользования и застройки, иных нормативных правовых актов в соответствии с законодательством РФ, субъекта РФ, а также Мр – в случае поселений | РФ, сРФ, Мр, ОМС, ЧЛ |
| | 2. Подготовка и утверждение генеральных планов, планов реализации генеральных планов, документации по планировке территории, утверждаемой ОМС | ОМС Документы ОМС подлежат учету всеми субъектами |
| | 3.1. Создание и обеспечение функционирования информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) на уровне городских округов. | ИСОГД – для всех субъектов градостроительной деятельности |
| | 3.2. Функционирование архивов документов поселений, а также использование документов ИСОГД Мр | |
| | 4. Мониторинг процессов градостроительной деятельности, проведение аналитических работ и подготовка рекомендаций с использованием материалов, определенных позицией 3, для обеспечения подготовки нормативных правовых актов и документов, определенных позициями 1 и 2 | ОМС, предоставление информации иным субъектам |
| | Контроль за градостроительной деятельностью, которая осуществляется органами власти и застройщиками | |
| | 5.1. Проверка проектов генеральных планов, документации по планировке территории, утверждаемой ОМС. | ОМС: |
| | 5.2. Согласование проектов документов территориального планирования РФ, сРФ, Мр | - соблюдение установленных требований; - неущемление интересов ОМС со стороны РФ, сРФ, Мр, соседних ОМС |
| | 6. Обсуждение на публичных слушаниях проектов документов градостроительного проектирования – проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, проектов документации по планировке территории | ОМС, ЧЛ |
| 7. Выдача разрешений на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию – в установленных случаях | ЧЛ | |
| 8. Обсуждение на публичных слушаниях подготовленных застройщиками документов при решении вопросов о предоставлении разрешений: - на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства; - на условно разрешенные виды использования недвижимости | ЧЛ | |

Анализ таблицы позволяет сформулировать ещё несколько особенностей (помимо четырех вышеперечисленных), характеризующих отношения между различными публичными субъектами градорегулирования.

Особенность пятая. Документы территориального планирования различных уровней публичной власти являются "рядоположенными", имеющими одинаковую юриди-

ческую силу. Это значит, что нельзя говорить, например, о том, что схема территориального планирования субъекта РФ имеет большую силу по отношению к генеральному плану городского округа. Эти документы "о разном". Если они корректно составлены в соответствии с ГрК РФ, то есть если в одном документе учтены утвержденные положения другого документа, то эти документы не могут противоречить друг другу, поскольку в них утверждаются разные положения. Если же они противоречат друг другу, то это значит, что в одном из документов не учтены утвержденные положения другого документа, то есть нарушено законодательство, а легитимность формально утвержденного документа может быть оспорена в судебном порядке (об этом более подробно см. раздел 8.2).

Особенность шестая, выявляющаяся при сопоставлении пятой и второй особенностей. Если нормативное правовое обеспечение градорегулирования выстраивается по "вертикальной схеме" соподчиненности законодательных и иных нормативных правовых актов, то система документов градостроительного проектирования выстраивается по "горизонтальной схеме" соотношения разных документов, содержащих решения по разным предметам. С одной стороны, такое сочетание вертикальных и горизонтальных соотношений необходимо и неизбежно. С другой — оно придаёт необходимую устойчивость системе градорегулирования. Есть и третья сторона: горизонтальность отношений в области подготовки документов градостроительного проектирования акцентирует значимость "вертикального компонента" — необходимость активизировать использование технологий совместной подготовки документов территориального планирования различными уровнями публичной власти (об этом более подробно см. раздел 8.4).

Особенность седьмая. Она определяется различиями между двумя группами документов градостроительного проектирования — "документами для себя" и "документами для других". "Для себя" — для выполнения полномочий публичной власти, связанных с планированием размещения объектов федерального, регионального, районного значения, "вышестоящими" уровнями публичной власти — Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными районами подготавливаются документы градостроительного проектирования. В эту же группу входят генеральные планы городских округов, поселений (об особенностях и правовом статусе этих документов более подробно см. подраздел 7.3.2). В другую группу документов градостроительного проектирования входят правила землепользования и застройки, которые подготавливаются не "для себя", а "для всех" — распространяются на всех правообладателей, независимо от формы собственности и иных прав на земельные участки (п. 3 ст. 85 ЗК РФ). В эту же группу входит и документация по планировке территории, утверждаемая органами местного самоуправления городских округов, поселений. Посредством такой документации планируется территория для размещения как объектов, связанных с полномочиями указанных органов местного самоуправления, так и объектов, которые будут строиться частными лицами.

Особенность восьмая — одна из главных. Из всех публичных субъектов градорегулирования органы местного самоуправления городских округов и поселений выделяет то, что они непосредственно работают с населением, частными правообладателями недвижимости. Эта работа осуществляется через "документы для всех" — правила землепользования и застройки, документацию по планировке территории. Кроме того, только указанные органы местного самоуправления проводят в обязательном порядке публичные слушания по вопросам градорегулирования, а также организуют публичные слушания по инициативе частных правообладателей недвижимости — для рассмотрения вопросов о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров строительства, на условно разрешенные виды использования недвижимости (об этом более подробно см. главу 13).

3.3. Инструменты градорегулирования

В данном разделе речь пойдет о том, посредством чего осуществляется градорегулирование, виды которого были определены в подразделе 1.2.1.

Инструменты градорегулирования — это совокупность документов (законов и иных нормативных правовых актов, документов градостроительного проектирования), а также регламентированных процедур, формализованных и неформализованных технологий, используя которые соответствующие органы публичной власти осуществляют градорегулирование.

В табл. 5 перечислены 52 основных инструмента градорегулирования применительно к различным публичным субъектам — органам власти, которые используют эти инструменты в процессе градорегулирования. Мы говорим "основной инструмент" потому, что в рамках почти каждого инструмента из приведенного перечня содержатся компоненты в виде специальных процедур и технологий, каждая из которых может стать предметом самостоятельного изучения и разработки. В таблице указаны также номера структурных единиц настоящей книги, где содержится информация применительно к соответствующим инструментам градорегулирования.

Таблица 5. Инструменты градорегулирования, используемые различными органами публичной власти

| Виды градорегулирования | Инструменты градорегулирования | Номера глав, разделов, подразделов, в которых содержится информация о соответствующем инструменте градорегулирования |
|---|--|--|
| 1 | 2 | 3 |
| Создание правовых оснований и информационных условий для градостроительной деятельности | | |
| 1. Подготовка и принятие законов и иных нормативных правовых актов | (1) Законы и иные нормативные правовые акты РФ | |
| | (2) Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ | |
| | (3) Нормативные правовые акты муниципальных районов | |
| | (4) Правила землепользования и застройки, иные нормативные правовые акты органов местного самоуправления | 9 |
| 2. Подготовка и утверждение документов территориального планирования, планов реализации документов территориального планирования, документации по планировке территории | Документы территориального планирования | 8 |
| | Документы территориального планирования РФ | 8 |
| | (5) Схемы территориального планирования РФ | 8 |
| | (6) Планы реализации схем территориального планирования РФ | 8.6 |
| | Документы территориального планирования субъектов РФ | 8 |
| | (7) Схемы территориального планирования субъектов РФ | 8 |
| | (8) Планы реализации схем территориального планирования субъектов РФ | 8.6 |
| | Документы территориального планирования муниципальных районов | 8 |
| | (9) Схемы территориального планирования муниципальных районов | 8 |
| | (10) Планы реализации схем территориального планирования муниципальных районов | 8.6 |
| | Документы территориального планирования городских округов, поселений | 8 |
| (11) Генеральные планы городских округов, поселений | | |

| 1 | 2 | 3 |
|--|---|--------------------------------|
| | (12) Планы реализации генеральных планов городских округов, поселений | 7.1.4, 7.3, 8 7.1.4, 7.3, 8 |
| | Документация по планировке территории | |
| | (13) Документация по планировке территории, утверждаемая РФ | 7.3, 10 7.3, 10 |
| | (14) Документация по планировке территории, утверждаемая субъектами РФ | 7.3, 10 |
| | (15) Документация по планировке территории, утверждаемая ОМС муниципальных районов | 7.3, 10 |
| | (16) Документация по планировке территории, утверждаемая ОМС городских округов, поселений | 7.3, 10 |
| 3. Создание и обеспечение функционирования информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, архивов документов градостроительного проектирования, фондов хранения иных информационных материалов для подготовки документов, определенных позицией 2, иных документов (включая проектную документацию) | Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) | 12 |
| | (17) Документы, направляемые в ИСОГД Российской Федерации | 12 |
| | (18) Документы, направляемые в ИСОГД субъектами РФ | 12 |
| | (19) Документы, направляемые в ИСОГД муниципальными районами | 12 |
| | (20) Документы, направляемые в ИСОГД городскими округами, поселениями | 12 |
| | (21) Документы, направляемые в ИСОГД частными лицами | 12 |
| | Архивы, фонды хранения материалов | 12 |
| | (22) Архивы, фонды хранения материалов РФ | 12 |
| | (23) Архивы, фонды хранения материалов субъектов РФ | 12 |
| | (24) Архивы, фонды хранения материалов поселений | 12 |
| 4. Мониторинг процессов градостроительной деятельности, проведение аналитических работ и подготовка рекомендаций с использованием материалов, определенных позицией 3, для обеспечения подготовки нормативных правовых актов и документов, определенных позициями 1 и 2 | Мониторинг процессов градостроительной деятельности | 12 |
| | (25) Мониторинг, осуществляемый РФ | 12 |
| | (26) Мониторинг, осуществляемый субъектами РФ | 12 |
| | (27) Мониторинг, осуществляемый муниципальными районами | 12 |
| | (28) Мониторинг, осуществляемый городскими округами, поселениями | 12 |
| | Аналитические материалы, рекомендации | 12 |
| | (29) Аналитические материалы, рекомендации, подготавливаемые на уровне РФ | 12 |
| | (30) Аналитические материалы, рекомендации, подготавливаемые на уровне субъектов РФ (включая региональные нормативы градостроительного проектирования) | 12 |
| | (31) Аналитические материалы, рекомендации, подготавливаемые на уровне муниципальных районов | 12 |
| | (32) Аналитические материалы, рекомендации, подготавливаемые на уровне городских округов, поселений (включая местные нормативы градостроительного проектирования) | 12 |

| 1 | 2 | 3 |
|---|--|--------|
| Контроль за градостроительной деятельностью, которая осуществляется органами власти и застройщиками, проводимый на стадии подготовки нормативных правовых актов и документов, определенных позициями 1 и 2 | | |
| 5. Проверка и согласование проектов документов градостроительного проектирования | Проверка уполномоченными органами по градорегулированию документов градостроительного проектирования перед направлением на согласования и публичные слушания (в установленных случаях) и на утверждение | 11 |
| | (33) Проверка уполномоченными органами по градорегулированию проектов документов территориального планирования | 11 |
| | (34) Проверка уполномоченными органами ОМС по градорегулированию проектов правил землепользования и застройки | 11.2.1 |
| | (35) Проверка уполномоченными органами по градорегулированию документации по планировке территории | 11 |
| | Проверка привлеченными экспертами (в том числе государственными — применительно к документам территориального планирования) документов градостроительного проектирования перед направлением на согласования, публичные слушания (в установленных случаях) и утверждение | 11 |
| | (36) Проверка привлеченными экспертами (в том числе государственными) проектов документов территориального планирования | 11 |
| | (37) Проверка привлеченными экспертами проектов правил землепользования и застройки | 11 |
| | (38) Проверка привлеченными экспертами документации по планировке территории | 11 |
| | Согласование проектов схем территориального планирования, проектов генеральных планов другими органами власти | 11 |
| | (39) Согласование проектов схем территориального планирования РФ со стороны субъектов РФ, ОМС | 11.2.1 |
| | (40) Согласование проектов схем территориального планирования субъектов РФ со стороны РФ, других субъектов РФ, ОМС | 11.2.1 |
| | (41) Согласование проектов схем территориального планирования муниципальных районов со стороны РФ, субъекта РФ, ОМС | 11.2.1 |
| | (42) Согласование генеральных планов городских округов, поселений со стороны РФ, субъекта РФ, других ОМ | 11.2.1 |
| 6. Обсуждение на публичных слушаниях проектов документов градостроительного проектирования: генеральных планов городских округов, поселений, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, утверждаемой главами администраций городских округов, поселений. | (43) Обсуждение на публичных слушаниях проектов генеральных планов городских округов, поселений | 11.2.1 |
| | (44) Обсуждение на публичных слушаниях проектов правил землепользования и застройки | 13 |
| | (45) Обсуждение на публичных слушаниях документации по планировке территории, утверждаемой главами администраций городских округов, поселений | 13 |
| | | 13 |

| 1 | 2 | 3 |
|---|--|----------------------------------|
| Контроль за градостроительной деятельностью, которая осуществляется органами власти и застройщиками, проводимый путём проверки документов, подготовленных застройщиками, а также работ, выполнение которых было обеспечено застройщиками | | |
| 7. Проверка подготовленных застройщиками документов перед выдачей разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию, заключений органов государственной экспертизы проектной документации, проверка выполненных работ перед выдачей заключений органов государственного строительного надзора, проверка документов, предшествующая выдаче разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости (применительно к двум последним видам разрешений – до проведения публичных слушаний) | (46) Государственная экспертиза проектной документации – в установленных случаях (47) Проверка проектной документации (схемы планировочной организации земельного участка – в установленных случаях) на соответствие градостроительному плану земельного участка органом, уполномоченным на выдачу разрешений на строительство перед выдачей такого разрешения (48) Государственный строительный надзор (в установленных случаях) и выдача заключения о соответствии построенного, реконструированного объекта требованиям технических регламентов и проектной документации (49) Проверка подготовленных застройщиками проектов документов, предшествующая публичным слушаниям и выдаче разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства (50) Проверка подготовленных застройщиками проектов документов, предшествующая публичным слушаниям и выдаче разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости | 11 11 11 11 11 11 |
| 8. Обсуждение на публичных слушаниях подготовленных застройщиками документов при решении вопросов о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости | (51) Обсуждение на публичных слушаниях подготовленных застройщиками документов при решении вопросов о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства (52) Обсуждение на публичных слушаниях подготовленных застройщиками документов при решении вопросов о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости | 13 13 |

Примечание. Таблица составлена на основе положений ГрК РФ.

Основные инструменты градорегулирования могут быть типологизированы по нескольким признакам. Выделим два из них.

Во-первых, инструменты можно типологизировать по признаку **условия-контроль**. С одной стороны, это инструменты, посредством которых создаются условия для градорегулирования (акты, документы, действия по мониторингу и т.д.), а с другой — инструменты осуществления контроля за градостроительной деятельностью на основе подготовленных условий (в виде актов, документов) для градорегулирования.

Во-вторых, инструменты можно типологизировать по признаку **документы-действия**. Аналогичным образом, с одной стороны, это акты и документы, а с другой — действия, которые могут осуществляться как на этапе подготовки условий для градорегулирования, так и на этапе контроля в соответствии с подготовленными документами.

По признаку условия-контроль основные инструменты градорегулирования распределяются по 16 типологическим группам:

- инструменты создания правовых оснований и информационных условий для градостроительной деятельности:
 - 1) законы и иные нормативные правовые акты (тексты);
 - 2) правила землепользования и застройки — тексты норм градорегулирования и карты градостроительного зонирования;
 - 3) документы градостроительного проектирования (не включая правила землепользования и застройки);
 - 4) документы, в обязательном порядке направляемые и размещаемые в муниципальные ИСОГД;
 - 5) документы, содержащиеся в архивах, фондах хранения материалов Российской Федерации, субъектов РФ;
 - 6) мониторинг процессов градостроительной деятельности;
 - 7) аналитические материалы, рекомендации;
- инструменты контроля за градостроительной деятельностью:
 - инструменты контроля за градостроительной деятельностью, проводимого на стадии подготовки нормативных правовых актов и документов:
 - 8) проверка уполномоченными органами по градорегулированию документов градостроительного проектирования перед направлением на согласования и публичные слушания (в установленных случаях) и на утверждение;
 - 9) проверка привлеченными экспертами (в том числе государственными — применительно к документам территориального планирования) документов градостроительного проектирования перед направлением на согласования, публичные слушания (в установленных случаях) и утверждение;
 - 10) согласование проектов схем территориального планирования, проектов генеральных планов другими органами власти;
 - 11) обсуждение на публичных слушаниях проектов генеральных планов городских округов, поселений, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, утверждаемой органами местного самоуправления;
 - инструменты контроля за градостроительной деятельностью, проводимого путём проверки документов, подготовленных застройщиками, а также работ, выполнение которых было обеспечено застройщиками:
 - 12) государственная экспертиза проектной документации — в установленных случаях;
 - 13) проверка проектной документации на соответствие градостроительному плану земельного участка органом, уполномоченным на выдачу разрешений на строительство, перед выдачей такого разрешения;
 - 14) государственный строительный надзор (в установленных случаях) и выдача заключения о соответствии построенного, реконструированного объекта требованиям технических регламентов и проектной документации;

- 15) проверка подготовленных застройщиками проектов документов, предшествующая публичным слушаниям и выдаче разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости;
- 16) обсуждение на публичных слушаниях подготовленных застройщиками документов при решении вопросов о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, условно разрешенные виды использования недвижимости.

3.4. Модель системы градорегулирования

В данном разделе перед нами стоит задача свести воедино результаты предшествующего анализа (см. разделы 3.1-3.3) и ответить на вопросы **кто**, **что** и **как**: какие субъекты публичной власти какого вида градорегулирование осуществляют в отношении каких субъектов посредством каких инструментов. Получение такого ответа означает построение модели действий в системе градорегулирования (см. подраздел 3.4.1). Это модель одного из трех компонентов системы градорегулирования, которая включает помимо деятельности также процедуры и структуры, эту деятельность осуществляющие. Поэтому в подразделе 3.4.2 представлена ещё одна составляющая модели системы градорегулирования — модель функций-полномочий и органов градорегулирования на различных уровнях.

3.4.1. Модель действий в системе градорегулирования

Данная часть модели системы градорегулирования представлена ниже в виде таблицы, составленной на основе положений ГрК РФ. Сокращения: *РФ* — Российская Федерация, *сРФ* — субъекты РФ, *Мр* — муниципальные районы, *ОМС* — органы местного самоуправления городских округов и поселений, *ЧЛ* — частные лица (в том числе лица, представляющие органы власти при строительстве, реконструкции объектов, полномочиями по планированию размещения которых наделены органы власти). В затонированных квадратах указаны номера инструментов градорегулирования в соответствии с нумерацией, представленной в табл. 5 (раздел 3.3).

Таблица 6. Модель действий в системе градорегулирования

| Действия (функции-полномочия), виды градорегулирования | Кто выполняет действия по градорегулированию и посредством каких инструментов градорегулирования | | | | Для кого выполняются действия по градорегулированию (для чьей градостроительной деятельности обеспечиваются условия) |
|---|--|----------|--------------------|--------------------|--|
| | Органы власти | | ЧЛ | | |
| Создание правовых оснований и информационных условий для градостроительной деятельности, которая осуществляется органами власти и застройщиками | | | | | |
| 1. Подготовка и принятие законов и иных нормативных правовых актов | 1 | | | | РФ, сРФ, Мр, ОМС, ЧЛ |
| | | 2 | | | сРФ, Мр, ОМС, ЧЛ |
| | | | 3 | | Мр, ОМС, ЧЛ |
| | | | | 4 | ОМС, ЧЛ |
| 2. Подготовка и утверждение документов территориального планирования, планов реализации документов территориального планирования, документации по планировке территории | 5, 6, 13 | | | | РФ. Документы РФ подлежат учету всеми субъектами |
| | | 7, 8, 14 | | | сРФ. Документы сРФ подлежат учету всеми субъектами |
| | | | 9, 10, 15 | | Мр. Документы Мр подлежат учету всеми субъектами |
| | | | | 11, 12, 16 | ОМС. Документы ОМС подлежат учету всеми субъектами |
| 3.1. Создание и обеспечение функционирования архивов документов градостроительного проектирования, фондов хранения иных информационных материалов | 22 | | | | РФ |
| | | 23 | | | сРФ |
| 3.2. Создание и обеспечение функционирования информационных систем обеспечения градостроительной деятельности | | | 17, 18, 19, 20, 21 | 17, 18, 19, 20, 21 | Для всех субъектов градостроительной деятельности |
| 4. Мониторинг процессов градостроительной деятельности, проведение аналитических работ и подготовка рекомендаций с использованием материалов, определенных позицией (3), для обеспечения подготовки нормативных правовых актов и документов, определенных позициями (1) и (2) | 25, 29 | | | | РФ, предоставление информации иным субъектам |
| | | 26, 30 | | | сРФ, предоставление информации иным субъектам |
| | | | 27, 31 | | Мр, предоставление информации иным субъектам |
| | | | | 28, 32 | ОМС, предоставление информации иным субъектам |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|---|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------|---|
| Контроль за градостроительной деятельностью, которая осуществляется органами власти и застройщиками | | | | | | |
| <i>Контроль за градостроительной деятельностью, которая осуществляется органами власти и застройщиками, проводимый на стадии подготовки нормативных правовых актов и документов, определенных позициями 1 и 2</i> | | | | | | |
| 5. Проверка и согласование проектов документов территориального планирования, проверка проектов правил землепользования и застройки, проверка проектов документации по планировке территории перед публичными слушаниями (в установленных случаях) и утверждением | | | | | | |
| 5.1. Проверка и согласование проектов схем территориального планирования РФ | Про- верка 33, 36 | 39 | 39 | 39 | | сРФ, Мр, ОМС, ЧЛ – в части неущемления их интересов со стороны РФ |
| 5.2. Проверка и согласование проектов схем территориального планирования сРФ | 40 | Про- верка 33, 36 | 40 | 40 | | РФ, Мр, ОМС, ЧЛ – в части неущемления их интересов со стороны сРФ |
| 5.3. Проверка и согласование проектов схем территориального планирования Мр | 41 | 41 | Про- верка 33, 36 | 41 | | РФ, сРФ, ОМС, ЧЛ – в части неущемления их интересов со стороны Мр |
| 5.4. Проверка и согласование проектов генеральных планов городских округов, поселений | 42 | 42 | 42 | Про- верка 33, 36 | | РФ, сРФ, Мр – в части неущемления их интересов со стороны ОМС |
| 5.5. Проверка проектов правил землепользования и застройки | | | | 34, 37 | | РФ, сРФ, Мр, ОМС, ЧЛ |
| 5.6. Проверка документации по планировке территории | 35, 38 | | | | | РФ |
| 5.7. Проверка документации по планировке территории | | 35, 38 | | | | сРФ |
| 5.8. Проверка документации по планировке территории | | | 35, 38 | | | Мр |
| 5.9. Проверка документации по планировке территории | | | | 35, 38 | | ОМС |
| 6. Обсуждение на публичных слушаниях проектов документов градостроительного проектирования – генеральных планов городских округов, поселений, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, утверждаемой главами администраций городских округов, поселений | | | | 43, 44, 45 | 43, 44, 45 | ЧЛ |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|---|-------------------------|----------------|----|----|---|------------------|
| <i>Контроль за градостроительной деятельностью, которая осуществляется органами власти и застройщиками, проводимый путём проверки документов, подготовленных застройщиками, а также работ, выполнение которых было обеспечено застройщиками</i> | | | | | | |
| 7. Проверка подготовленных застройщиками документов перед выдачей разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию, заключений органов государственной экспертизы проектной документации, проверка выполненных работ перед выдачей заключений органов государственного строительного надзора, проверка документов, предшествующая выдаче разрешений на отклонения от предельных параметров разрешённого строительства, разрешений на условно разрешённые виды использования недвижимости (применительно к двум последним видам разрешений – до проведения публичных слушаний) | | | | | | |
| 7.1. Проверка подготовленной застройщиками проектной документации и выдача заключений органов государственной экспертизы | Особо опасн. объекты 46 | Др. объекты 46 | | | | ЧЛ - застройщики |
| 7.2. Проверка проектной документации и выдача разрешений на строительство: | | | | | | |
| - объекты, полномочиями по планированию размещения которых наделена РФ | 47 | | | | | ЧЛ - застройщики |
| - объекты, полномочиями по планированию размещения которых наделены сРФ | | 47 | | | | ЧЛ - застройщики |
| - объекты, полномочиями по планированию размещения которых наделены Мр | | | 47 | | | ЧЛ - застройщики |
| - иные объекты, включая объекты, строительство которых обеспечивают частные лица | | | | 47 | | ЧЛ - застройщики |
| 7.3. Надзор за строительством и выдача заключений органами государственного строительного надзора | Особо опасн. объекты 48 | Др. объекты 48 | | | | ЧЛ - застройщики |
| 7.4. Проверка документов, предшествующая выдаче разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства (до проведения публичных слушаний) | | | | 49 | | ЧЛ - застройщики |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|--|---|---|---|----|----|------------------|
| 7.5. Проверка документов, предшествующая выдаче разрешений на условные виды разрешенного использования недвижимости (до проведения публичных слушаний) | | | | 50 | | ЧЛ - застройщики |
| 8. Обсуждение на публичных слушаниях подготовленных застройщиками документов при решении вопросов о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости | | | | | | |
| 8.1. Обсуждение на публичных слушаниях документов при решении вопросов о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства | | | | 51 | 51 | ЧЛ - застройщики |
| 8.2. Обсуждение на публичных слушаниях документов при решении вопросов о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости | | | | 52 | 52 | ЧЛ - застройщики |

3.4.2. Модель органов градорегулирования и выполняемых ими функций-полномочий применительно к различным уровням

Не менее важным, чем вопрос о действиях органов публичной власти, является вопрос о распределении функций "внутри" публичной власти соответствующих уровней. Во-первых, потому, что субъекты градорегулирования в виде конкретных органов определяют одну из важных составляющих системы градорегулирования. Во-вторых, знание того, как распределяются функции, помогает лучше понять, как должна функционировать система градорегулирования и какие задачи должны ставиться, чтобы обеспечить целенаправленное формирование этой системы.

| Функции-полномочия по градорегулированию | Органы градорегулирования | | | | | | | | | | | | |
|--|------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|----------|----|----|--|
| | Органы исполнительной власти | | | | | | | | | Комиссии | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | |
| 4.4.4. Утверждение документации по планировке территории | | | | | | | | | | | | | |
| 4.5. Организация и проведение публичных слушаний по иным вопросам градорегулирования, определённых ГрК РФ | | | | | | | | | | | | | |
| 4.6. Обеспечение подготовки и проверки проектной документации в отношении объектов, проектируемых в соответствии с полномочиями муниципалитетов и финансируемых из их бюджета | | | | | | | | | | | | | |
| 4.7. Выдача разрешений на строительство (кроме случаев, когда такие разрешения выдаются РФ, субъектами РФ и муниципальными районами) | | | | | | | | | | | | | |
| 4.8. Выдача разрешений на ввод в эксплуатацию объектов, в отношении которых было выдано разрешение на строительство (в соответствии с определением функции 4.7) | | | | | | | | | | | | | |
| 4.9. Создание и обеспечение функционирования информационных систем обеспечения градостроительной деятельности на уровне городских округов | | | | | | | | | | | | | |
| 4.10. Мониторинг процессов градостроительной деятельности на уровне муниципального образования, проведение аналитических работ и подготовка рекомендаций с использованием документов и материалов, определенных функцией 4.9 | | | | | | | | | | | | | |

Более подробно позиции представленной модели будут изложены в главе 7, где даётся характеристика основных компонентов градорегулирования.

4. ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ КАК ЭТИКА И ФОРМАЛЬНОЕ ПРАВО

Градорегулирование — это регулирующее действие, извне направляемое на делателей, субъектов градостроительной деятельности, это всегда ограничение. В ограничении непременно присутствует элемент принуждения. Принуждение — это сила. Сила — это власть. Градорегулирование как применение власти не может обойтись без формального права — тот, кто принуждает, должен быть ограничен законом. Корни закона — в этике. Принципы градорегулирования не могут быть поняты без понимания его этических корней. Исследованию этих вопросов и будет посвящена данная глава.

В начале такого исследования сразу выясняется, что категории этики парные. Почему? Потому, что этика, этическое поведение — это всегда оценка и выбор. Оценка — это ценностные отношения: лучше-хуже. Если на стороне "лучше" один ценностный полюс, а на стороне "хуже" — другой, прямо противоположный первому, то получается, что этика посередине. Средине — это среда, в том числе пространственная. Этика существует в пространственном мире, в пространственной среде. Этика вообще по необходимости всегда сопрягается с этикой средоформирования.

Парность, двойственность, полярность категорий этики затрудняют применение формального права, положения которого не могут быть двойственными, неопределёнными, а должны быть только одинарными, однозначными, не допускающими двойного толкования. Как, в частности, решается эта проблема, мы рассмотрим ниже.

4.1. Принципы этики средоформирования

Этика предшествует праву. Право базируется на однозначно понимаемых нормах — этика же противоречива в своих исходных началах. Необходимо включая в себя рациональные моменты, этическая сфера распространяется далеко за их пределы в область человеческих ценностей. Ценности разнонаправленны и противоречивы, их соотносительная значимость подвержена эволюционным, иногда трагическим изменениям. "Среда должна быть понята как драма... и дом рода человеческого, которому предсто-

ит каждый раз заново открывать искусство жизни"³⁴. Этику часто называют "сентиментальной наукой", которая не может быть понята без прочувствования³⁵. Любой человек, пытающийся понять сущность этических процессов, не может полностью освободиться от предвзятости своей ценностной позиции. Но эта предвзятость, в зависимости от ее ориентации или "ценностного знака", может стать либо препятствием, либо условием адекватного понимания-прочувствования этической реальности.

Этическая жизнь человека и общества — это не просто автоматическое следование предустановленным и необсуждаемым моральным предписаниям. На каждом этапе жизни это по-новому формируемые конфигурации этических отношений, исходные, "атомарные" компоненты которых остаются стабильными в соответствии с неизменной человеческой сущностью. Иными словами, этика всегда открыта для переосмысления и обновления её логико-теоретических описаний. Она не ограничивается сферой должностования, её полюса — беспредельно возможное (свобода), с одной стороны, и жесткий детерминизм (несвобода-принуждение) — с другой. В такой постановке на передний план выдвигается проблема нахождения в области этической реальности между противостоящими, но одновременно соотносенными и дополняющими друг друга полюсами — свободой и несвободой.

Этика имеет естественные основания, она укоренена в природе реальных жизненных процессов, человеческих устремлений и инстинктов³⁶. Любые отвлеченные этико-теоретические конструкции, игнорирующие эти естественные основания, в лучшем случае нежизненны, в худшем — опасны. Этика не может быть объектом произвольного социального изобретательства. Единственное, на что мы можем твердо рассчитывать при проверке истинности или ложности наших умозаключений, — это на их соотношенность с реальностью. И не только в её вещно-материальном смысле, но и в духовном, этическом.

Этике обычно отдается первое место в формальной последовательности понятий "этика" и "право". Это как будто должно означать и сущностный приоритет по отношению к праву, что часто и подразумевается: право растет из этического корня. Однако отношения этики и права не столь просты. Случается, что приоритеты меняются местами, как это произошло в России в период её социалистической истории. Тогда право, оторванное от реалий истинно человеческих отношений, диктовало и утверждало свою "подсобную этику". Думается, что в переживаемый Россией период трудного возвращения к "этическому корню" праву может принадлежать определенная лидирующая роль, по крайней мере на начальных этапах этого небыстрого процесса. Через право могут и должны быть восстановлены ранее разрушенные исходные предпосылки реальной этики. Такой этики, которая, первоначально утвердившись через закон, затем силой своего естественного авторитета будет способна контролировать и совершенствовать формальное право. Но чтобы такое право сформировать и утвердить, особенно на базовом, исходном уровне, необходима мысленная реконструкция его этических оснований³⁷.

Через мысленное выстраивание таких оснований-принципов необходимо понять, что такое этика пространственного поведения, что такое этика формирования среды, **этика средоформирования**.

4.1.1. Принцип освоения-отчуждения

Средоформирование — это деятельность живых существ. Откуда берет свое начало процесс средоформирования? Где его исходная точка? Такая исходная точка есть у любого живого существа — это момент рождения. С этого момента начинается жизнь, а одновременно с ней — рост³⁸. Суть рождения-роста — обращенность вовне. И это то, что лежит в основе этики бытия-средоформирования, определяет ее.

Обращенность вовне проявляется или реализуется через освоение или присвоение части окружения, ближнего или дальнего. Это, собственно, и есть способ средоформирования, включающий не только материальную, но и духовную составляющую: освое-

ние происходит не только путем материального захвата-потребления окружающих вещей, но и мысленно, через соотнесение себя с иным. Освоение — это непрерываемый диалог на тему я — не я, в результате которого и формируется среда. Реальная среда — это феномен двуединого, когда установить четкие границы между субъектом и объектом проблематично³⁹. Стремление к о-(при-)своению может вырождаться в тривиальное стяжательство-грабеж⁴⁰ либо превращаться в непреодолимую страсть поглотить окружающий мир, раствориться в нем или парить над ним⁴¹.

Освоение для себя всегда оборачивается отчуждением у иного, будь то пассивная (до поры) природа или другое "я". Освоение невозможно без отчуждения. Поэтому бытие-средоформирование — это двуединый процесс освоения-отчуждения. В этом корень этического напряжения, и из этого корня вырастают все драматические перипетии человеческих отношений. Моему неизбывному стремлению к о-(при-)своению противостоит и противодействует материальное окружение и другие субъекты. Как далеко я могу продвинуться в своем о-(при-)своении, зависит не только от меня самого, но и от того, насколько окружающие меня объекты и субъекты готовы мне это позволить. Это положение выводит на этическую проблему границ, моральных пределов⁴².

Категория границы — универсальная категория культуры и этики. Сама культура начинается с запрета, табу⁴³. Этимология одного из главных средовых объектов — города говорит о том же. Граница — это примат того, что можно назвать "между". "Между" — это середина, середина — это среда. "Между" — это указание на наличие двух сфер, которые "между" (среда) разделяет-объединяет. Аналогичным образом, некие две сферы, разнонаправленные сущности, всегда присутствуют в этических отношениях людей. Об имманентной двойственности, разнонаправленности человеческих устремлений много сказано⁴⁴. Эта двойственность — не просто результат сочленения автономных, рядоположенных актов человеческого действия. Она в каждом из них. Даже однозначные, казалось бы, моральные заповеди могут быть двойственными: например, предписание-запрет "не убий" означает знание о двух сферах и установление границы между сферой человеческого и иной сферой, где убийство может стать действительностью. В силу двойственности этические категории и оценки могут иногда странным образом обращаться в свою противоположность⁴⁵.

Этическая категория "граница" также не одинарная: она подразумевает и влечет за собой категорию "суверенитет" (например, насколько далеко может быть продвинута граница, защищающая или ущемляющая права субъектов, индивидуальных или коллективных). К последней категории мы вернемся чуть позже в другом контексте.

4.1.2. Принцип свободы-несвободы

Гипертрофированное возрастание значимости одного ценностного полюса за счет умаления, элиминирования другого, противоположного, делает неопределенным один полюс и порождает тяготение к другому полюсу как необходимому дополнению⁴⁶. Максимизированный этический полюс теряет определенность и может превратиться в свою противоположность⁴⁷. Утрачивается этическая реальность. Безбрежная (максимальная) свобода оборачивается зависимостью от собственной прихоти, а максимальное равенство становится неравенством для субъектов, которые не могут быть равными по своему естеству⁴⁸. Более того, предельная максимизация оказывается неустойчивой в долговременной перспективе: чем больше мы удаляемся от какого-либо этического полюса, тем сильнее он напоминает о себе, тем более возрастает его "возвращающая сила". Два полюса "помнят" друг о друге, дополняют друг друга (принцип дополнительности) в двуединой этической реальности⁴⁹.

4.1.3. Принцип изменчивости-неизменности

Человечество давно догадывалось о существовании некоего механизма поддержания этической реальности и выражало эти догадки в образах, метафорах. Эволюция представлялась чем-то подобным дыханию⁵⁰, маятнику⁵¹, кругу, спирали⁵².

Эволюционный маятник колеблется вокруг некоей оси, срединной зоны. Но это не середина пассивного нахождения в нейтральном центре. Это смещённая середина, золотая середина. Это напряженный центр, это кризисная точка⁵³. Её достижение не гарантировано в нравственных перипетиях как личности, так и общества. В какую же сторону смещена этическая золотая середина? Здесь мы возвращаемся к отложенному вопросу о категории суверенитета. Прежде всего суверенитета личности.

Должна ли область этической реальности быть смещена в сторону личного или общественного интереса? Давний спор по этому поводу, думается, будет продолжаться, пока существует человечество. Человеческую историю неизбежно будут сопровождать пульсирующие движения к тому или иному ценностному полюсу соответственно закону действия принципов неопределенности и дополнительности, а также сообразно способности общества реагировать на колебания и инерцию "эволюционного маятника". Философия бытия дает на этот вопрос принципиальный ответ в пользу свободы⁵⁴.

Существование человеческого общества не гарантировано⁵⁵. Его подстерегают две опасности: энтропийная смерть всеобщего равенства в условиях тотального государства или распад в хаосе беспредельного произвола всех против всех⁵⁶. Первому исходу противостоит суверенитет и свобода личности как главный антиэнтропийный фактор, препятствующий одряхлению и окостенению уставшего общества, второму — общественный порядок. Но, как выясняется по некотором размышлении, этот общественный порядок может произрастать только на почве и как результат личного интереса. Таким образом, "ось эволюционного маятника", или золотая середина этической реальности, естественно и необходимо смещена в сторону суверенитета и свободы личности. Нахождение в золотой середине этической реальности не гарантировано. Риск утраты этой реальности существует всегда и налагает печать напряжения на человеческую деятельность.

4.1.4. Принцип фрагментарности-целостности

Каким образом можно достичь негарантированной области этической реальности и добиться более или менее устойчивого нахождения в этой области, можно ли выявить некоторый критерий, "формулу"⁵⁷, практическое применение которого (которой) позволило бы уменьшить для общества опасность выхода за пределы этической реальности?

Здесь можно зафиксировать три предваряющих утверждения. **Первое:** этическая реальность действительно существует и формируется на основе двухчастных понятий-сущностей путем бесконечного сочетания и конфигураций их отношений. Сами по себе эти понятия-сущности еще не создают всего многообразия конкретной этической жизни. **Второе:** должен существовать и существует плюрализм реальных конкретных локальных этик не только на национальном, но и на более низких уровнях, вплоть до отдельных мест и городов. Такое утверждение отражает соотнесенность конфигураций реальных этических отношений и специфических особенностей и условий национального, местного бытия-средоформирования. Из этого следует традиционная по формуловке, но, видимо, не традиционная в осмыслении проблема соотношения общего и особенного в этике средоформирования. **Третье:** этическая реальность — не данность, не предустановленная система норм, она формируется в результате эволюционного процесса и никогда не может быть завершённой вполне, пока существуют субъекты этики.

К искомой национальной (региональной, местной, городской и т.д.) идее-формуле этической реальности можно приблизиться при наличии особого рода взаимоотношений этических процессов и процессов средоформирования, взаимоотношений, которые предполагают уважительность и уступчивость в о-(при-)своении-отчуждении, отказ от диктата субъекта по отношению к объекту, признание за объектом субъектных качеств, своеобразное растворение жестких контуров субъектно-объектных отношений, которое сродни эволюционному гармоническому резонансу (мелодии — ?..) разносущностных, но родственных энергий. Все это скорее приближается к характеристике принципа любви⁵⁸. Есть и более прозаические словесные обозначения этого принципа, например "принцип полноты" (Кант), "принцип комплементарной устойчивости"⁵⁹.

Любовь-полнота существует при наличии стремящихся друг к другу, но не растворяющихся окончательно один в другом индивидуальных составляющих. А это приводит нас к исходному принципу единства взаимоотяготения и взаимоотталкивания категорий средоформирования. Здесь замыкается круг. Все вышеописанные принципы-признаки этической реальности взаимоотражают и взаимопорождают друг друга. Начала как такового нет⁶⁰, можно было бы начинать ("раскручивать") с любого из представленных принципов и прийти в итоге к тому же замкнутому контуру⁶¹. Этика предстает замкнутой и целостной системой⁶². Она, как средоточие энергии, способна предвосхищать и порождать индивидуальные факты общественной жизни и давать им предваряющие объяснения до того, как эти факты будут подвергнуты детальному изучению.

4.2. Соотношение этических принципов средоформирования и логических принципов формального права о градорегулировании

Последовательно продвигаясь по смысловой цепочке этика — право — закон и подойдя к праву, мы должны зафиксировать фундаментальное противоречие между этикой и правом. Необходимо обсудить саму возможность переводимости двуединых и разнонаправленных принципов этической реальности в логические постулаты формального права.

Как право может следовать этике, ведь способы существования этих сфер принципиально различны? В реальной этике человеческих действий всегда неразделимо присутствует двуединство разнонаправленных помыслов и устремлений. В практической жизни человек, повинувшись тем или иным потребностям, часто совершает импульсы-действия естественно и автоматически, без лишних размышлений. Рефлексия различения не хозяйка, а гостя в этой жизни.

Право не может не различать. Оно дискретно и конкретно по своей сути. В противном случае оно не может существовать как право, однозначно и непротиворечиво понимаемое теми, кому оно адресовано. Но тогда как дискретное, однозначное и непротиворечивое право может отвечать требованию соответствия нерасчлененной, многозначной и противоречивой этике бытия-средоформирования? Ответ может быть только один — посредством сочетания дополняющих друг друга простых и однозначно понимаемых правовых предписаний.

Необходимо проследить связь между двойственными принципами этики, сформулированными в предшествующем разделе, и единичными, однозначными принципами формального права о градорегулировании. Эти принципы неизбежно проистекают из принципов логики процесса градорегулирования и согласуются с ними. Выявленные принципы логики в той или иной словесной оболочке по необходимости будут сформулированы нормами формального права (см. раздел 5.1, в котором рассматриваются основные положения законодательства о градорегулировании в зарубежных странах).

Этический принцип **освоения-отчуждения** (см. подраздел 4.1.1) развёртывается в следующие логические принципы формального права.

Принцип границ. Границы необходимы и неизбежны. Без границ нет и не может быть формализованных, регулируемых посредством норм права отношений. Без границ нет и не может быть градорегулирования. Границы распространяются и на объекты, и на субъекты отношений. Границы — это способ идентификации и объектов, и субъектов. Кроме того, посредством идентификации объектов и субъектов устанавливается связь между первым и вторым. Отношения в градорегулировании — это неразрывность первого и второго, это субъектно-объектные отношения (см. раздел 1.4).

Принцип суверенности. Субъект прав самостоятелен и независим от других субъектов в отношении распоряжения принадлежащих ему объектов недвижимости. Этот принцип является необходимым условием оборота недвижимости, далее — рынка недвижимости, далее — максимального экономического поведения, в котором заинтересован каждый субъект прав, а также общество, которое нуждается в эффективном экономическом поведении своих граждан, а значит, в рынке недвижимости, в обороте недвижимости, в суверенности субъектов прав на недвижимость (см. подразделы 2.1.2, 2.1.4).

Принцип отграничения частного — "своего" от публичного — "чужого". Границы отделяют частное одного субъекта от частного другого субъекта, а также частное от публичного. Граница — это не только суверенитет и защита "своего", это одновременно и рубеж, переступая который субъект выходит в пространство связи с "чужим". Субъект не может существовать без связи с "чужим" — публичным, он нуждается в такой связи. Без такой связи и субъект — ничто (квазисубъект), и объект — ничто (квазиобъект). Такая связь обеспечивается публичными пространствами — дорогами, проездами, площадями, скверами, бульварами и т.д. Для субъекта прав на недвижимость публичные земли — это одновременно и "чужое", и "свое" — "свое-чужое". О публичных землях и технологии их установления более подробно см. подраздел 7.1.1 и раздел 10.2.

Этический принцип **свободы-несвободы** (см. подраздел 4.1.2) развёртывается в следующие логические принципы формального права.

Принцип свободы выбора. Свобода выбора видов использования недвижимости необходима как условие максимального экономического поведения. Максимальное экономическое поведение — это императив рыночной экономики. В максимальном экономическом поведении заинтересован и нуждается как субъект прав на недвижимость, так и общество (более подробно об этом см. подраздел 2.1.4).

Принцип ограничения свободы выбора. Неограниченная свобода выбора опасна и для частных лиц, осуществляющих максимальное экономическое поведение, и для частных лиц, испытывающих на себе последствия максимального экономического поведения других частных лиц, и для общества в целом. Объективно каждый субъект прав на недвижимость нуждается в ограничении своей свободы. Ограничение свободы в использовании недвижимости — это начало градорегулирования. Последнее, таким образом, является неизбежным и необходимым (более подробно об этом см. раздел 1.3).

Принцип признания за обществом права устанавливать ограничения. Ограничения — это принуждение, принуждение — это проявление силы власти. Проявлять власть по отношению к частным лицам могут только органы власти, избранные частными лицами, которые согласились на то, чтобы не преступать тех ограничений, которые установлены органами власти (более подробно об этом см. подразделы 1.3.2, 1.3.3).

Принцип справедливости — поддержания баланса общественных и частных интересов. Необходимость одновременного признания противоположных принципов — свободы и несвободы (ограничений) — это необходимость поддержания баланса. Недостаток свободы, равно как и излишняя свобода, приводит к негативным последствиям и для частных лиц, и для общества в целом. Поддержание баланса — это приемлемый уровень справедливости. Справедливость — это адекватное соотношение меж-

ду свободой индивидуальности и приемлемыми пределами, которые ей предписаны обществом. В области недвижимости утверждает себя правило: императив индивидуальности понуждает справедливость быть дифференцированной — локальной. Недифференцированная справедливость отрицает индивидуальность и превращается в свою противоположность — несправедливость. Локальная справедливость — это зональный принцип регулирования. В пределах соответствующих территориальных зон действует принцип равенства прав использования всех объектов недвижимости, расположенных в таких зонах. Принцип справедливости — поддержание баланса общественных и частных интересов на основе зонального принципа регулирования — реализуется с помощью сложных процедур, для выполнения которых требуется учитывать прошлое и настоящее и предвидеть будущее. Эти процедуры относятся к технологии градорегулирования (об этом более подробно см. раздел 7.1).

Этический принцип **изменчивости-неизменности** (см. подраздел 4.1.3) развёртывается в следующие логические принципы формального права.

Принцип неизменности базовых требований и базовых процедурных норм. Устойчивость базовых требований и базовых процедурных норм — это императив существования общества, который распространяется и на все частные случаи функционирования общества, включая градорегулирование. Наличие такой устойчивости определяет возможность кодификации норм формального права, то есть возможность создания и стабильного во времени существования свода законов — кодексов.

Принцип реагирования на изменения. Стабильность пространственных структур (городов, регионов) обеспечивается адаптивностью, способностью реагировать на изменения. В противном случае не обладающая такой способностью система регулирования проявит свою неадекватность реальности и должна будет подвергнуться преобразованиям. Реагировать на изменения — значит детализировать процедуры деятельности применительно к различным ситуациям. Такое реагирование возможно, когда: 1) базовые требования и базовые процедурные нормы составлены таким образом, что допускаются вариации в предустановленных рамках; 2) "нижестоящие" уровни публичной власти обладают определённой свободой действовать в рамках, предустановленных базовыми требованиями и базовыми процедурными нормами, установленными общенациональными (федеральными) законами.

Принцип инициативы и участия в градорегулировании граждан, правообладателей недвижимости. Ограничения устанавливаются с позиций общественной пользы. Общественная польза — это трансформированная посреднической деятельностью органов власти совокупность пользы для частных лиц. Поэтому градорегулирование — это круговая система, которая начинается с частной пользы и ведёт к необходимости публичной пользы, а последняя в свою очередь возвращается к обеспечению частной пользы. Поэтому эффективное и адекватное требованиям реальности градорегулирование неизбежно должно предполагать и частную инициативу, и участие граждан в принятии решений по поводу градорегулирования (об этом более подробно см. главу 13).

Принцип информационной открытости процесса градорегулирования. Принцип инициативы и участия вырождается в нереализуемую декларацию, если недоступна или неполно представлена информация по поводу регулирования и принятия решений (об этом более подробно см. главу 12).

Этический принцип **фрагментарности-целостности** (см. подраздел 4.1.4) развёртывается в следующие логические принципы формального права.

Принцип локального разнообразия регламентаций. Объекты недвижимости локальны и разнообразны. Адекватное градорегулирование должно соответствовать реальности. Из этого вытекает необходимость локальных, "привязанных" к различным местам территориальным зонам с широким разнообразием градостроительных регламентов (см. главу 9).

Принцип самостоятельности органов местного самоуправления по вопросам градорегулирования. Локальное разнообразие регламентаций может быть обеспечено только на местах — местными органами власти. В то же время это разнообразие не должно нарушать целостности функционирования различных подсистем города, административного образования. Для обеспечения разнообразия, с одной стороны, и целостности — с другой, органы местного самоуправления должны обладать собственными полномочиями по градорегулированию, в том числе полномочием по установлению градостроительных регламентов, определяющих основу правового режима использования земельных участков (более подробно об этом см. подраздел 7.3.2).

Таблица 8. Соотношение этических принципов средоформирования и логических принципов формального права о градорегулировании⁶³

| Принципы этики | Принципы формального права |
|-------------------------------------|---|
| Принцип освоения-отчуждения | Принцип границ. Принцип суверенности. Принцип отграничения частного — "своего" от публичного — "чужого" |
| Принцип свободы-несвободы | Принцип свободы выбора. Принцип ограничения свободы выбора. Принцип признания за обществом права устанавливать ограничения. Принцип справедливости — поддержания баланса общественных и частных интересов |
| Принцип изменчивости-неизменности | Принцип неизменности базовых требований и базовых процедурных норм. Принцип реагирования на изменения. Принцип инициативы и участия в градорегулировании граждан, правообладателей недвижимости. Принцип информационной открытости процесса градорегулирования |
| Принцип фрагментарности-целостности | Принцип локального разнообразия регламентаций. Принцип самостоятельности органов местного самоуправления по вопросам градорегулирования |

5. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

5.1. Законодательство о градорегулировании за рубежом

Содержание зарубежного законодательства о градорегулировании мы постараемся раскрыть путем постановки самых важных вопросов и ответов на них с привлечением поясняющих примеров из практики развитых зарубежных стран — США, Англии, Германии, Франции, Швеции.

5.1.1. Назначение законодательства о градорегулировании

Назначение законодательства о градорегулировании состоит в том, чтобы определить права для владельцев недвижимости (или лиц, планирующих её приобрести) в части видов разрешенного использования и параметров изменения объектов недвижимости, а также обеспечить контроль за соблюдением этих прав.

Из трех видов прав применительно к объектам недвижимости (владеть, пользоваться, распоряжаться) законодательство о градорегулировании "ведает" правами пользования, то есть правами, связанными с извлечением пользы. Виды разрешенного использования недвижимости (магазин, офис, жилье и т.д.) и ее параметры (этажность, общая площадь и т.д.) определяют величину пользы (полезности, прибыли), которую конкретный объект недвижимости может принести его владельцу. Устанавливая такого рода права, законодательство о градорегулировании во многом предопределяет стоимость недвижимости не только на текущий момент, но и на предстоящий период, на будущее.

Два других компонента прав на недвижимость (право владеть и право распоряжаться) регламентированы другими видами законодательства. Так, порядок вступления в права на недвижимость, изменения и прекращения этих прав устанавливается гражданским законодательством, законами о земле, об отчуждении недвижимости и т.д.

В силу того что градостроительное право "ведает" своей сферой прав, оно должно рассматриваться как относительно самостоятельная отрасль законодательства, но в общих рамках законодательства, регулирующего отношения по поводу недвижимости.

5.1.2. Публичные субъекты, уполномоченные ограничивать права использования и изменения объектов недвижимости

Кто, почему и кому передал права устанавливать ограничения на использование и изменение объектов недвижимости? Чтобы ответить на этот вопрос, следует обратиться к истории.

Градостроительное право начинает оформляться в самостоятельную отрасль права в начале XX столетия как административно-регулятивная деятельность органов местного самоуправления. В разных странах еще до Первой мировой войны начинают приниматься соответствующие законодательные акты, поначалу разрозненные, в 1920-1930-х гг. их количество увеличивается, а после Второй мировой войны они принимают более или менее систематизированную форму в виде самостоятельного законодательства о градорегулировании⁶⁴.

Законодательство о градостроительной деятельности начинает формироваться относительно поздно и почти одновременно во многих странах. Это не может быть простой случайностью. Вплоть до начала XX века владельцы недвижимости использовали ее почти исключительно по своему усмотрению и не проявляли желания делиться этим правом пользования с кем бы то ни было. Но настал момент, когда такое желание появилось, и это совпало с периодом активной индустриализации и сопровождающей её урбанизации, когда неконтролируемая строительная деятельность одних частных субъектов стала приносить ощутимый ущерб недвижимой собственности других. В этот период происходит, по существу, добровольная передача части прав пользования и изменения (строительства) объектов недвижимости от частных собственников местным органам власти. Между ними заключается своего рода общественный договор, оформляемый соответствующими правовыми актами, совокупность которых последовательно формирует новую отрасль права — законодательство о градостроительной деятельности⁶⁵.

То, что эти права передаются местным, а не государственным органам власти, также не случайно. Дело в том, что природа этих прав (сочетание разрешенных видов использования недвижимости и параметры застройки) предполагает высокую степень конкретности, которая может быть определена только на местном уровне. Важно и то, что передача этих прав происходит особым образом: местной власти передаются не права однозначно устанавливать, каким быть тому или иному объекту, а только права ограничивать произвольное использование, чреватое ущербом для соседних владельцев недвижимости. Свобода использования и изменения недвижимости для частных лиц не упраздняется, а заключается в определенные правовые рамки, более или менее широкие.

5.1.3. Документы территориального планирования и градостроительного зонирования

В каком юридическом документе устанавливаются права использования и изменения недвижимости?⁶⁶ Очевидно, что права данного вида могут устанавливаться только в итоге разработки документов градостроительного регулирования. По технологическим характеристикам и особенностям визуального отображения информации эти документы иногда воспринимаются идентичными тем документам, которые разрабатывались ранее в СССР, до периода перехода к рыночным отношениям. Однако подобная схожесть не должна вводить в заблуждение — в части правового статуса и содержания между этими документами существуют фундаментальные различия.

В развитых странах на местном уровне действует, как правило, двухуровневая система документов градостроительного проектирования. Эта система строится на основе принципа согласования общего регионального контекста окружения и более детальных местных решений. Предусматриваются документы территориального планирования (первый уровень) и документы, определяющие права использования и изменения объектов недвижимости (второй уровень)⁶⁷. Документы первого уровня содержат, по существу, подготовительные и предваряющие решения, учитываемые при разработке и принятии документов второго уровня. Для простоты будем называть документы первого уровня документами территориального планирования, а документы второго уровня — документами градостроительного (правового) зонирования.

Документы территориального планирования фиксируют принципиальные (стратегические) решения по развитию нескольких общин (коммун), всего города в контексте ближайшего окружения или в границах более крупных административных единиц, например графств. Эти документы содержат принципиальные решения в части перспективного развития общественных (муниципальных) систем социального и инженерно-технического обеспечения, характера распределения территорий различного назначения.

Документы градостроительного (правового) зонирования представляют собой более детальные проработки, в результате которых выделяются различные типы территориальных зон с различным набором ограничений и видов разрешенного использования недвижимости, а также с различными предельными размерами земельных участков и различной плотностью застройки.

Помимо различий в задачах, планы двух уровней имеют существенные различия в правовом статусе, они различаются по своей юридической силе. Понятие юридического статуса четко определяется двумя положениями: во-первых, тем, кому адресованы те или иные решения и кто обязан их выполнять, а во-вторых, тем, какого рода решения (в отношении чего/кого) надлежит выполнять.

Документы территориального планирования адресованы главным образом местным административным органам, которые должны следить за выполнением стратегических планировочных решений. Принятие документов территориального планирования не связано с наступлением прямых правовых последствий для частных правообладателей недвижимости.

Документы градостроительного (правового) зонирования адресованы не только местной администрации, но и собственникам и арендаторам недвижимости, и все они обязаны выполнять решения этих документов. Документы градостроительного (правового) зонирования вместе с регламентациями утверждаются представительными органами местного самоуправления и имеют статус местных законов⁶⁸. Эти документы устанавливают прямые правовые последствия для частных правообладателей недвижимости.

Законодательство предусматривает согласованность содержания обоих видов документов. Однако степень этой согласованности (в части обязательной трансляции реше-

ний подготовительных документов территориального планирования в документы градостроительного зонирования) применительно к различным странам варьируется в достаточно широких пределах⁶⁹.

5.1.4. Технология зонального установления прав использования и изменения объектов недвижимости

При установлении прав на использование и изменение недвижимости решается двуединая и неизбежно противоречивая в своей основе задача: одновременно и предоставить свободу, и ограничить ее⁷⁰.

Универсальный способ решения этой задачи состоит в предоставлении так называемого пакета прав, когда свобода владельцев использовать и изменять недвижимость реализуется в рамках установленных ограничений. На практике это выглядит следующим образом:

- определяется ограниченное число более или менее дифференцированных классов (типов) использования недвижимости;
- каждый класс содержит обычно длинный перечень конкретных видов использования и соответствующих им типов строительных объектов⁷¹;
- в границах каждого класса владельцы свободны выбирать и менять заведомо разрешенные законом виды использования принадлежащих им объектов недвижимости, сообразуясь с конъюнктурой рынка и ориентируясь на максимально эффективное использование недвижимости;
- до тех пор, пока выбор видов использования недвижимости осуществляется в границах установленных классов, владельцы, как правило, не обязаны испрашивать дополнительные разрешений у администрации, поскольку это право свободного выбора и изменения им уже предоставлено "в пакете".

Переложение принципа "пакета прав" на территорию города происходит путем формирования-выделения ограниченного числа типов территориальных зон, которые соответствуют определенным классам использования недвижимости⁷². Все документы градостроительного (правового) зонирования составляют в соответствии с зональным методом, который является универсальным.

При выделении территориальных зон, помимо принципа "свободы выбора в установленных границах", используются ещё два универсальных принципа — принцип непричинения ущерба собственности и принцип "защиты слабых от сильных".

Под ущербом обычно понимается широкий спектр разнообразных действий, которые могут привести к уменьшению стоимости недвижимости. Чтобы этого не произошло, несопоставимые по экологическим и функционально-эксплуатационным характеристикам виды использования недвижимости пространственно отделяются друг от друга путем соответствующей трассировки границ территориальных зон и группировки в их пределах только таких видов деятельности, которые как минимум не затрудняют осуществление других.

Принцип "защиты слабых от сильных" распространяется на сферу несопоставимых видов деятельности по признакам коммерческой прибыльности. Жилье, например, в сопоставлении с торговыми предприятиями и объектами бизнеса рассматривается как "слабый вид", который "не выживет", если допустить магазины и офисы в чисто жилые территориальные зоны. В то же время "слабые" в части прибыльности виды деятельности (такие, как жилье) допускаются в зонах сосредоточения "сильных видов", например коммерческих зонах⁷³.

В документах градостроительного (правового) зонирования в качестве неотъемлемого элемента всегда присутствуют (в форме текста и/или таблиц) регламентации, где каждой выделенной в документе территориальной зоне приписываются виды разрешённого и неразрешённого использования недвижимости.

Важно, что регламентации в части видов использования распространяются в равной мере на все земельные участки и иные объекты недвижимости, расположенные в пределах соответствующих территориальных зон (за малыми исключениями, которые специально оговариваются). Это означает, что все владельцы объектов недвижимости, расположенных в пределах одной и той же территориальной зоны, обладают равными правами в части свободы выбора одного или нескольких видов разрешенного использования этих объектов из более или менее широкого набора таких видов⁷⁴.

Права использования и изменения недвижимости устанавливаются не только в части видов разрешенного использования, но и в части физических (пространственных, строительных) параметров. Параметры имеют ряд отличительных особенностей, обозначим наиболее важные из них.

Параметры адресованы (приписываются) земельным участкам, то есть единицам недвижимой собственности, у которых есть владельцы.

Параметры устанавливаются по принципу "ограничений сверху". В условиях действия механизма налогообложения недвижимости, основанного на её рыночной стоимости, и наличия соревновательности (конкурентности) в наиболее эффективном экономическом использовании недвижимости её владельцы (большинство из них) стремятся увеличить размеры (параметры) недвижимости до возможных пределов с тем, чтобы получать от нее максимальную пользу (доход). С некоторого порога реализация этого естественного (в экономическом смысле) стремления может принести ущерб собственникам сопряженных объектов недвижимости и городскому сообществу в целом. Поэтому вводятся такие параметры, которые ограничивают это потенциально опасное или "неудобное" для городского сообщества стремление установлением верхних пределов, превосходить которые запрещено⁷⁵: предельная этажность или высота зданий, предельный процент застройки участков, предельный коэффициент использования земельных участков.

Последний показатель весьма характерен для системы градорегулирования в рыночных условиях. Он измеряется как отношение общей площади всех построек на участке (существующих и тех, которые могут быть дополнительно построены) к площади земельного участка. Такой показатель (наряду с известными видами разрешенного использования недвижимости и с учетом места расположения участка) в значительной мере предопределяет потенциальную рыночную стоимость недвижимости и может быть использован вероятными инвесторами-застройщиками при решении вопросов прибыльности и целесообразности осуществления тех или иных строительных проектов⁷⁶.

Предельные параметры документов градостроительного (правового) зонирования — это, можно сказать, параметры правоустанавливающего типа. В западных системах градорегулирования используются еще (1) параметры (расчетные показатели) территориального планирования и (2) стандарты-требования строительно-технологического и экологического характера. В терминологии ГрК РФ первый тип параметров соответствует рекомендательным нормативам градостроительного проектирования, второй — обязательным для соблюдения техническим регламентам безопасности. Расчетные параметры территориального планирования используются исключительно для разработки подготовительных планов первого уровня, тех планов, решения которых учитываются при подготовке документов градостроительного зонирования второго уровня.

Эти расчетные показатели (нормативы градостроительного проектирования) адресованы крупным массивам городских территорий и служат для определения потребностей преимущественно в различных общественных (муниципальных) системах и объектах социального обслуживания и инженерно-технического обеспечения. Их статус большей частью рекомендательный, независимо от уровня административных органов, которые эти показатели-рекомендации разрабатывают и предлагают для использования при составлении документов территориального планирования⁷⁷.

Параметры другого типа — стандарты-требования строительно-технологического и экологического характера — имеют статус обязательных минимальных требований и подлежат выполнению при производстве всех видов строительных и иных работ, связанных со строительством, монтажом оборудования и т.д. Это стандарты такого рода, которые "говорят": хуже — нельзя, лучше — можно⁷⁸. Следует подчеркнуть, что ни расчетные показатели территориального планирования, ни строительно-технологические и экологические стандарты-требования не являются правоустанавливающими параметрами и не включаются непосредственно в документы градостроительного зонирования, но учитываются в них. Аналогичное положение установлено и ГрК РФ для применения в России.

5.1.5. Разрешение на строительство

Как реализуется право на строительные изменения объектов недвижимости? Это право принадлежит только правомочным владельцам недвижимости или их доверенным лицам и может быть реализовано при наличии разрешения на строительство. Однако для некоторых незначительных изменений такие разрешения не требуются⁷⁹.

Для получения разрешения в местную администрацию передается запрос, к которому прилагаются сведения о строительных намерениях, а в случаях крупных или сложных строительных объектов может прилагаться и проект застройки. По истечении строго фиксированного срока рассмотрения заявки⁸⁰, в течение которого проверяется соответствие строительных намерений регламентациям документа градостроительного зонирования и требованиям безопасности, предоставляется разрешение на строительство (как правило, от имени главы местной администрации — мэра). За предоставление разрешения на строительство может взиматься соответствующий сбор в пользу местного бюджета⁸¹. Владелец недвижимости, не получивший разрешения на строительство, может обратиться в суд.

Предоставление разрешений на строительство практикуется почти во всех странах. Но следует подчеркнуть, что местная администрация, предоставляя такое разрешение, не устанавливает никаких новых прав, которые бы не были уже установлены местным законом, каковым является документ градостроительного (правового) зонирования⁸², утвержденный представительным органом местного самоуправления. Разрешение на строительство только подтверждает наличие соответствия между строительными намерениями владельца недвижимости и регламентациями документа градостроительного зонирования при соблюдении требований безопасности⁸³.

По завершении строительства производится инспекция нового объекта опять-таки на предмет соответствия регламентациям документа градостроительного зонирования и требованиям безопасности⁸⁴. Если владельцем недвижимости или его доверенным лицом (подрядчиком) это соответствие не было обеспечено, то применяются штрафные санкции⁸⁵.

5.1.6. Информация о градорегулировании

Можно ли получить информацию о каком-либо конкретном земельном участке, например о том, что на нем разрешено строить? Если владельца не устраивают регламентации применительно к принадлежащей ему недвижимости, могут ли эти регламентации быть изменены по его инициативе так, как бы ему этого хотелось?

Информация, содержащаяся в утвержденном местном документе градостроительного зонирования, является открытой и доступной для всех частных лиц, даже тех, кто не владеет недвижимостью, но хотел бы ее приобрести, предварительно выбрав подходящий земельный участок⁸⁶. Помимо ознакомления с материалами зонирования, информацию можно получить, запросив ее непосредственно у местной администрации⁸⁷. Кроме того, закон предписывает публиковать в местной печати все изменения доку-

ментов градостроительного зонирования, которые могут быть произведены лишь по результатам публичных слушаний при участии заинтересованных сторон. Сам документ градостроительного зонирования вступает в силу только в день публикации решения представительного органа местного самоуправления об утверждении этого документа.

Владелец, желающий изменить регламентации документа градостроительного зонирования применительно к принадлежащей ему недвижимости, может предоставить в местную администрацию соответствующее ходатайство с обоснованием необходимости таких изменений. Если ходатайство будет признано обоснованным, а предлагаемые изменения не затронут интересы соседей и не причинят им ущерба, такие изменения могут быть произведены⁸⁸.

5.1.7. Участие граждан в градорегулировании

Могут ли частные лица, общественность участвовать в установлении регламентаций зонирования по использованию и изменению недвижимости?

Положения об участии общественности и частных лиц в процессе градорегулирования носят своего рода "инфраструктурный" характер, то есть они представлены практически во всех разделах законодательства развитых зарубежных стран. Тема "участия" имеет два аспекта: ее можно рассматривать либо с точки зрения формы (прямое или косвенное участие), либо с точки зрения стадии (стадия подготовки, стадия согласования и стадия реализации документов зонирования).

Косвенно участвовать в процессе градорегулирования общественность может через своих выборных представителей в местных органах законодательной и исполнительной власти. Проявления такого участия, несмотря на его косвенный характер, вполне реальны. Во-первых, политическая судьба местных лидеров напрямую зависит от их способности отстаивать интересы городского сообщества перед вышестоящими органами власти, с одной стороны, и поддерживать приемлемый баланс интересов (в том числе имущественных) внутри местного сообщества — с другой. Во-вторых, органам местного самоуправления принадлежит приоритетное право на проведение самостоятельной градостроительной политики. В-третьих, особый механизм распределения полномочий и функций внутри самих органов местного самоуправления позволяет администрации выполнять решения, относящиеся к вопросам регулирования отношений собственности и утверждённые представительной (выборной) властью.

Прямое участие общественности и частных лиц в градорегулировании происходит как до, так и после принятия соответствующих официальных решений, а также в виде общественных инициатив (то есть помимо официальных решений). Здесь следует упомянуть три момента: 1) необходимость учета мнений ассоциаций граждан и частных лиц в процессе подготовки и принятия решений (высшей формой выражения этих мнений являются референдумы по общим и частным вопросам местной градостроительной политики); 2) возможность апелляции по поводу уже состоявшихся решений; 3) возможность осуществления общественных градостроительных акций, например в форме программ реконструкции главных улиц, поддержания местного исторического наследия, своеобразия городского облика и т.д.⁸⁹.

Городская администрация и специалисты-планировщики заинтересованы получить общественное одобрение на ранних стадиях подготовки решений, с тем чтобы в последующем избежать продолжительных и дорогостоящих корректировок, тем более что без такого одобрения трудно рассчитывать на утверждение документов градостроительного зонирования. Вот почему широко распространена практика проведения соответствующих разноплановых исследований до и в процессе подготовки этих документов⁹⁰.

Стадия обсуждения подготовленного проекта документа градостроительного зонирования начинается обычно со дня официального оповещения о завершении работ. Все

общественные организации и частные лица, желающие участвовать в обсуждении подготовленного проекта документа, могут это сделать путем внесения предложений о поправках и изменениях. Законодательно закреплена необходимость публикации основных положений документа в местной печати. Предписывается создавать специальные комиссии по сбору и анализу поступающих предложений и претензий и давать на последние аргументированные заключения. Процесс обсуждения и утверждения проекта документа связан с публичными слушаниями в местном городском совете.

Общественность и частные лица имеют возможность воздействовать на ситуацию в сфере недвижимости и после утверждения документа градостроительного зонирования. Это воздействие может принимать разнообразные формы. Основные из них: инициирование корректировки документа; участие в референдумах по спорным вопросам местного развития; апелляции в суд по поводу регламентаций, неправомерно ущемляющих права собственников на эффективное использование принадлежащей им недвижимости, и т.д.

Администрация выполняет социально значимую и необходимую функцию — обеспечивает отлаженное действие правовых механизмов, которые приобрели форму подготовки и реализации документов градостроительного зонирования.

5.1.8. Содействие местному градорегулированию со стороны государства

Все описанное в подразделах 5.1.1-5.1.7 относится к "каждодневному" рутинному градоустроительному праву, которое осуществляется почти исключительно на местном уровне. В развитых зарубежных странах градоустройство, градорегулирование не является функцией центральной власти, государства. Города обладают значительной самостоятельностью и свободой как в сфере осуществления своей собственной градостроительной политики, так и в сфере экономической деятельности⁹¹.

При этом государство берёт на себя обязательство путем тонкой, "прилаженной" к конкретному месту налоговой и кредитно-финансовой политики создать (при взаимодействии с муниципалитетами) такие выгодные для потенциальных инвесторов условия, при которых на одну единицу государственных вложений можно было бы привлечь 5-7, а иногда и более единиц частных инвестиций⁹². И это приносит успех. Примеры подобной государственной градостроительной политики ныне широко распространены почти во всех развитых странах⁹³.

5.1.9. Метаморфозы зонирования. Три типа систем градорегулирования

Градоустроительное право возникает и формируется на пересечении разнонаправленных интересов. Его исходное (и одновременно итоговое) назначение состоит в том, чтобы выработать, развивать и корректировать, сообразно меняющимся условиям, а также национальным, региональным, местным и локальным ценностным установкам, правовые механизмы взаимосогласования и поддержания баланса этих интересов. Такие установки ориентируют и настраивают на поиск той области действительности, которую можно назвать **этической реальностью**. Однако практика реализации правовых механизмов градорегулирования (несмотря на их видимое совершенство и изощренность) показывает, что из этой однажды найденной области могут вывести свои, которые названы "перезонированием" и "незонированием".

"Перезонирование". Иногда в результате либо несправедливого зонирования, либо многочисленных изменений плана зонирования владельцам начинают предписывать использовать их недвижимость однозначным образом, без права выбора конкурент-

носпособных видов использования, то есть относительно широкий "пакет прав" превращается в "точку" целевого назначения. Тем самым подрывается основополагающий принцип зонирования, ориентирующий на максимально эффективное использование недвижимости в рамках установленных ограничений⁹⁴. Использование "жестких" схем зонирования может поощрять развитие крайних форм социально-пространственной сегрегации городского населения⁹⁵. Зонирование может стать сильным оружием "социального вытеснения", когда оно подразделяет территорию на крупные участки и поддерживает их предельно высокую цену, тем самым вытесняя из района средне- и низкооплачиваемые группы населения⁹⁶. Например, в городе Вестчестере (Нью-Йоркский метрополитенский ареал) 90% участков для односемейных домов имеют установленную зонированием площадь не менее 4 акров, а в одноименном графстве 80% территории разбито на участки размером 1-4 акра. Таким образом, подавляющая часть населения в силу недостатка средств на покупку больших по площади земельных участков не может позволить себе жить в таких элитарных графствах⁹⁷.

"Незонирование". Зонирование — это ограничение. В условиях свободной экономики может возникать соблазн освободиться от ограничений. Особенно когда зонирование перерождается в "перезонирование". Соблазн этот мотивирован конкуренцией между городами, когда какой-то город, "освободившись от зонирования", предполагает получить инвестиционные преимущества. Однако "за всё нужно платить". Преимущества в инвестиционной сфере могут обернуться недостатками в сфере экологии и социального обеспечения.

К примеру, Хьюстон — практически единственный (и в этом отношении уникальный) крупный город США, где до сих пор не введено зонирование в качестве местного градостроительного закона. Такое положение имеет свои преимущества с точки зрения одних интересов и недостатки с точки зрения других. Преимущества связаны с тем, что отсутствие жестких ограничений на использование земли стало ощутимым импульсом в строительном и экономическом развитии города. Недостатки связаны с заметным отставанием сферы социального обслуживания средне- и низкооплачиваемых слоев населения. По мнению самих американских исследователей, пример Хьюстона демонстрирует, что ничем не ограниченное развитие капиталистического типа противоречит стремлению людей к высококачественной жизни в современном городе⁹⁸.

С одной стороны, после окончания Второй мировой войны в Хьюстоне построено больше крупных объектов, чем во многих других городах США. Суммарная площадь офисов с конца 1940-х гг. по настоящее время увеличилась более чем в 20 раз — с 6,9 млн кв. футов в 1949 г. до 163,5 млн кв. футов в 1986 г. С другой стороны, наряду с повышенной экономической активностью, здесь заметны следы социальной напряженности. Метрополитенский район Хьюстона является одним из самых неблагополучных по уровню онкологических заболеваний в стране: 47 смертей на 100 тыс. населения ежегодно против 22 смертей по общенациональному показателю. На начало 1980-х гг. Хьюстон был самым опасным городом по уровню смертности от дорожно-транспортных происшествий: 23 смерти на 100 тыс. жителей в год, что в два раза выше, чем в Детройте (12,7) и более чем в два раза выше, чем в Нью-Йорке (9) и Филадельфии (7,5). В 1979 г., во время пика развития Хьюстона, почти 200 тыс. жителей, или 13% населения, находились ниже национального уровня бедности. Являясь четвертым городом США по численности населения, Хьюстон занял только 15-е место по количеству социального жилья. В 1977 г. он находился на 140-м месте среди американских городов по удельной площади парковых территорий — 4,9 акра на 1000 жителей. Сопоставимые с ним города американского юга Феникс и Даллас имеют 34 и 27 акров на 1000 жителей соответственно. Хьюстон имеет меньшее число муниципальных служащих: 8,7 на 1000 жителей (в Атланте и Денвере — 17 и 19 соответственно). Суммы, выделяемые на планировочные работы в Хьюстоне в расчете на одного жителя, меньше, чем в Далласе и Остине, соответственно в 5 и 9 раз⁹⁹.

В практике неизбежно возникали, возникают и будут возникать частные отклонения (каковыми в данном случае являются "перезонирование" и "незонирование") от эволюционного развития. Однако градоустроительный механизм достаточно прочен и надежен и вряд ли позволит слишком резко и надолго вырваться из области этической реальности.

Как уже было показано, этическая реальность поддерживается балансом общественных и частных интересов. На шкале эволюционного развития отмечены три возможных вида соотношения интересов: 1) доминирование частного интереса, 2) равновесный баланс общественных и частных интересов, 3) доминирование государственного интереса. Этим видам соотношений интересов соответствуют три типа систем градорегулирования:

1) система, при которой отсутствует законодательство о градостроительной деятельности, а характер и объемы изменений недвижимости определяются самими владельцами при минимальном контроле со стороны местных общественных органов и государства;

2) система "классического" законодательства о градостроительной деятельности в развитых зарубежных странах, которая характеризуется одновременным наличием двух компонентов — территориального планирования и зонирования. Последнее обеспечивает права использования и изменения недвижимости и построено по принципу предоставления свободы в некоторых рамках;

3) система "классического" градостроительства социалистического типа, действовавшего ранее в странах бывшего соцлагеря. Эта система характеризуется и отсутствием законодательства, и отсутствием документов, содержащих юридические гарантии возможного изменения назначения недвижимости, а также наличием громоздкой "разрешительной системы" бюрократическо-чиновничьего толка, существующей и действующей благодаря отсутствию указанных документов, диктатом однозначного "целевого назначения", предписывающего только один неизменный вид использования недвижимости.

О содержании и сложностях перехода от системы третьего, социалистического, типа к системе градорегулирования второго, рыночного, типа пойдет речь в следующем разделе.

5.2. Этапы развития законодательства о градостроительной деятельности в России

В подразделе 1.3.1 были обоснованы три необходимых условия, одновременное наличие которых определяет возможность возникновения правового градорегулирования как особого юридического института и его применения на практике. Напомним эти условия:

1) наличие рыночных отношений, рынка недвижимости;

2) наличие базовых законодательных актов, которые закрепляют первое условие и утверждают принципы градостроительного зонирования — установления ограничений использования недвижимости посредством зонального подхода к определению градостроительных регламентов;

3) наличие документов градостроительного зонирования — правил землепользования и застройки.

Следует обратить внимание на то, что номинальное наличие базовых законодательных актов о градостроительной деятельности не является автоматическим свидетельством наличия института правового градорегулирования или условий для его возникновения. Для возникновения института градорегулирования, помимо законов, нужны действия по созданию документов градостроительного зонирования. Нет таких документов — значит, нет правового градорегулирования, значит, правовое градорегулирование замещено суррогатными квазиправовыми институтами, эрзац-схемами. Это наглядно видно из табл. 9, в которой зафиксированы этапы развития законодательства о градостроительной деятельности в России.

Таблица 9. Характеристика этапов развития законодательства о градостроительной деятельности в России

| Этапы | Характеристика этапов с позиции наличия минимально необходимых условий для возникновения института правового градорегулирования | | | | |
|---|---|--|--|--|---|
| | Наличие рынка недвижимости | Наличие базовых законов о градорегулировании | | | Наличие местных документов градостроительного зонирования (ПЗЗ) |
| | | Базовый закон | Нормы о зональном установлении градостроительных регламентов | Нормы о правовых последствиях, наступающих при отсутствии документов град. зонирования | |
| Первый этап: с XIX в. до 1917 г. | | | | | |
| Второй этап: 1917-1992 гг., социалистический период отечественной истории. 1992 г. – год принятия ФЗ "Об основах градостроительства в Российской Федерации" | | | | | |
| Третий этап: 1992-1998 гг., период действия ФЗ "Об основах градостроительства в Российской Федерации" вплоть до принятия Градостроительного кодекса РФ от 07.05.98 | | | | ПЗЗ Великого Новгорода | |
| Четвёртый этап: 1998-2001 гг., период действия Градостроительного кодекса РФ от 07.05.98 вплоть до принятия ЗК РФ (25.10.01) | | | | ПЗЗ для менее чем 10 городов | |
| Пятый этап: 2001-2004 гг., период действия Градостроительного кодекса РФ от 07.05.98 и ЗК РФ вплоть до принятия ГрК РФ | | | | ПЗЗ для более чем 10 городов | |
| Шестой этап: 2004 г. – по настоящее время (2008 г.), период действия ГрК РФ | | | | ПЗЗ для 60-70 городов | |

Примечание. Серый цвет ячеек таблицы свидетельствует о наличии соответствующей характеристики.

5.2.1. Первый этап — с середины XIX в. до 1917 г.

Суть ныне происходящих в России событий и того, что еще предстоит сделать в области градорегулирования, можно определить как восстановление ранее существовавших и упразднённых введением социалистической системы правовых институтов регулирования использования земельных участков, принадлежащих частным лицам¹⁰⁰. Правовое градорегулирование необходимо при наличии института частной собственности на недвижимость, но "не живёт" в условиях, когда такой институт отвергается, а взамен него функционирует институт сосредоточения всех ресурсов в руках государства.

В дореволюционной России существовало законодательство, которое регулировало земельно-имущественные отношения на государственном и местном уровнях и определило принципы взаимодействия между собственниками земли, местными органами власти и государством. Для царской России были характерны колебания от жесткого централизованного управления до децентрализованного регулирования и широкой поддержки частновладельческих интересов.

Любое правовое государство, в котором существует право частной собственности на землю, имеет и правовые нормы, ограничивающие частное право в интересах общества. В законодательстве дореволюционной России также существовали нормы, ограничивавшие интересы собственников на использование земельных участков.

Дореволюционное право относило городские земли к недвижимому имуществу, их правовой режим изучался в основном наукой гражданского права. Законодательство различало вотчинный спор, то есть спор о праве собственности на земельный участок, и межевой спор, то есть спор о границах и местонахождении земельного участка. Вотчинный спор и межевой спор имели разную подсудность. До 1917 г. межевание явля-

лось основой закрепления земельной собственности в России, ее регистрации и учета.

Наведением порядка земельных владений (межеванием), определением их границ, выделением государственных (казенных) и частных земель, ведением кадастровых книг впервые занялись в XVI в. В 1714 г. по отношению к земле было введено понятие "недвижимое имущество" и понятие "недвижимое имение", которым определялись земли, находившиеся в бессрочном (вотчина) и срочном (поместье) владении. В 1765 г. Екатерина II создала Комиссию о генеральном межевании и издала манифест, который призывал всех владельцев засвидетельствовать границы своих владений на момент выхода манифеста, не захватывать новые земли и ждать прихода межевщиков. Начинать межевание предписывалось с городов и городских земель и дальше двигаться от отмежеванных участков. За начальный пункт принималось общеизвестное капитальное здание, например угол каменной церкви.

О масштабах межевания в России дают представление данные Архива Межевой канцелярии (в настоящее время Межевой архив входит в состав Российского государственного архива древних актов — РГАДА). Архив Межевой канцелярии, упраздненной в 1918 г., являлся собранием документов, фиксировавших состояние помещичьего землевладения в Российской империи на протяжении полутора столетий. Главной функцией его было документальное обеспечение права частной собственности на землю как основы существования в России государственного строя. Архив формировался как хранилище документов трех межеваний: Елизаветинского, Генерального и Специального. Начало Генерального межевания, основные принципы организации которого разработала Комиссия о государственном межевании, восходит к 1765 г. В первой четверти XIX столетия в архив ежегодно в среднем поступало свыше 400 планов и межевых книг. Планы на "дворовые места" городов составляли около 6% от общего количества, остальное — планы и межевые книги уездных земельных участков — дач. В архиве хранились также генеральные уездные планы, атласы, губернские и уездные карты. Со второй половины 1830-х гг. в России началось Специальное межевание, финансируемое и организуемое государством при содействии выборных дворянских органов. Специальным межеванием была охвачена территория в 165 млн га земли, в результате было размежевано 142 673 генерально обмежеванных дач. В конце 1860-х Межевая канцелярия ежегодно выдавала землевладельцам от 6000 копий с планов межевых книг. К 1913 г. в Архиве Межевой канцелярии хранилось уже более 650 000 дел, 572 538 планов Генерального и Специального межеваний и 521 201 межевая книга.

Дореволюционное строительное законодательство окончательно сформировалось в период действия Устава строительного, кодифицированного как свод узаконений по строительной части в 30-х гг. XIX в. и действовавшего до 1917 г. Законодательство данного периода устанавливало ограничения частновладельческих интересов при использовании земли для строительства в городах. Использование улиц, площадей и иных мест общего пользования регулировалось нормами публичного права, а частных владений — нормами соседского (частного) права. Любое поселение, как это трактовалось в Уставе строительном, могло возникнуть только в результате распланировки территории, а "города строились не иначе, как по планам, в установленном порядке утверждаемым".

Все постройки в городе возводились в соответствии с городским планом, все "изменения" в плане трактовались и регламентировались Уставом строительным, а позднее, в период городских реформ конца XIX века, и обязательными постановлениями городских дум для городов, принявших Городовое положение.

Устав строительный был издан в 1832 г. Он объединил все законы в данной сфере и действовал до национализации земли в 1917 г. Устав переиздавался с дополнениями и изменениями три раза — в 1842, 1857 и 1900 гг. В результате городских реформ 1870 и 1892 гг. в Уставе остались лишь общие положения, а города получили право издавать постановления городских дум по строительству, стали допускаться отклонения от правил Устава, больше свободы появилось у частных застройщиков.

После введения Нотариального положения (1866 г.) частная собственность на землю юридически оформилась в современном ее понимании, и крепостные дела перешли из палат суда к нотариусам. "Собственник имеет право полного и исключительного господства над поверхностью своего участка в пределах его границ, вверх, над определенным пространством воздуха, и вниз, над недрами земли" — на основе такого определения строились правовые отношения между частными собственниками (соседское право), а также между частными собственниками и обществом (публичное право).

Соседское право определяло отношения между собственниками смежных земельных участков и городских зданий при условии, что "собственность признается полным и исключительным господством". Соседское право определяло границы прав собственника, кончавшиеся там, где начинались права другого собственника; совместное обладание объектами на границах смежных владений и др. Правила оговаривали, где можно поставить дом относительно межи, могут ли окна смотреть во двор соседа и т.п.

Дополнительные ограничения на частный участок накладывали сервитуты. Наиболее типичными городскими сервитутами были права возводить строения, выдававшиеся над чужим участком; строить выше соседского здания¹⁰¹; пристраивать здание к стене соседского дома; укреплять в соседском доме бревна; устраивать сток; право на свет и вид; право прохода или проезда через чужой участок. Содержание сервитута в каждом случае подробно устанавливалось по частному договору (с внесением в вотчинную книгу), по завещанию или по судебному решению. Соглашения между соседями детально оговаривались и нотариально заверялись. Все исключительные случаи оформлялись юридически или разрешались через суд.

Права частных владельцев строить на своей земле были ограничены и в связи с общественными интересами. Их регулировал Устав строительный и защищали органы власти (строительная полиция). Исходя из "исключительного господства" собственности ("право собственности, слагающееся из права владения, пользования и распоряжения, заключается в полном господстве данного лица над принадлежащей ему вещью") органы власти (строительная полиция) не могли вторгаться в частные владения. Однако собственник был обязан соблюдать узаконенные регламентации. Споры разрешались в суде.

Подобные ограничения фиксировались в обязательных для жителей постановлениях городской думы. За их исполнением следили строительная полиция и дума через городскую управу. Отменить такие постановления мог только Сенат.

При утверждении планов и фасадов частных построек обязательно проверялось соответствие городскому плану. Составляла его городская дума, а затем он "высочайше" утверждался. Городские планы (обязательные для всех городов) охватывали только земли городской застройки, а планы генерального межевания — земли, отведенные городу в пределах городской черты. В Уставе строительном подробно оговаривалось, **что** считалось его нарушением.

План включал спроектированную на многие годы вперед сеть улиц и кварталов и выдавался городу "для введения в распланирование улиц, площадей и других общих мест пользования", в целях придания им "более совершенного устройства".

Не требовали пересмотра плана действия по отводу или заключению договоров аренды участков под временные сооружения, прокладке труб, установке осветительных столбов, озеленению, расширению границ каменной застройки. На частных территориях разрешались мелкие "исправления" и т.п.

Однако план требовалось утверждать заново, если возникала необходимость застроить свободные территории (сады, парки), возвести иное казенное строение вместо запланированного, изменить название улицы, превратить частную усадьбу в место общественного пользования и наоборот, возвести деревянные постройки в кварталах, где это не разрешено, существенно перестроить частные владения и пр. Если через частное владение по плану должна была пройти улица, эту территорию город выкупал, в крайнем случае она отчуждалась через суд.

5.2.2. Второй этап — с 1917 по 1992 г.

Практически всё, что Россия наработала в результате более чем 400-летнего периода регулирования земельных отношений, ликвидировали декреты о земле (1917 г.) и об отмене частной собственности (1918 г.)¹⁰².

Декрет о земле, объявив отмену частной собственности на все категории земель, определил, что земля не может продаваться, покупаться, сдаваться в аренду или залог, а также каким-либо иным способом отчуждаться. В отношении усадебных городских земельных участков декрет установил, что они вместе с домашними садами и огородами остаются в пользовании прежних владельцев, причем размер самих участков и величина налога за пользование ими должны быть определены в последующем в законодательном порядке. В Инструкции по применению Положения о социалистическом землеустройстве Наркомзема (1919 г.) была специальная статья об отводе земель городам, в которой отмечалось, что земли, отведенные городам, поступают в распоряжение городских советов. Земельный кодекс, введенный в действие 1922 г., установил порядок, при котором действия земельных органов перестали распространяться на городские земли.

В целях "укрепления правового положения застройщиков" декретом ВЦИК и СНК в 1922 г. был введен институт права застройки, в соответствии с которым городские земельные участки предоставлялись застройщикам по договору права застройки на срок до 20 лет для деревянных строений и до 49 лет для каменных строений. Это означало фактический возврат на короткий период системы частного (но срочного) землепользования, предполагавшего право залога, продажи, дарения и иных операций с землей, принадлежащей застройщикам по праву застройки. Однако постепенно право застройки вытесняется правом бессрочного пользования. Постановление ВЦИК и СНК 1932 г. "О предоставлении учреждениям, предприятиям и организациям обобщественного сектора земельных участков для строительства на праве бессрочного пользования" безоговорочно утвердило главенствующую роль бессрочного пользования, а срочное было сохранено лишь для земельных участков, отводимых для индивидуального жилищного строительства.

Воздействие государства на планировку и застройку городов последовательно усиливается. Постановление Пленума ЦК ВКПБ(б) от 15 июня 1931 г. "О московском городском хозяйстве и развитии городского хозяйства СССР" знаменовало собой начало нового периода в истории советского городского землепользования и на длительное время стало программой социалистического переустройства старых и строительства новых городов. Этот период характерен тем, что внедрялось планомерное использование городских земель по целевому назначению. Организация планомерного использования нашла свое отражение в проектах планировки и застройки городов, утверждаемых государственными органами. Через институт планировки населенных мест, отвод, изъятие и другие действия по управлению землей государство стало реализовывать принадлежавшее ему полномочие по распоряжению городским земельным фондом.

В последующем распространяется управление землями за пределами городских территорий посредством разработки градостроительной документации районного и областного уровня — схем и проектов районной планировки. Высшей в иерархии градостроительной документации стала Генеральная схема расселения и размещения производительных сил на территории всей страны¹⁰³. Были сформированы государственные строительные нормы и правила (СНиП) для создания индустриально-строительного комплекса, базирующегося на глобальной системе типового проектирования.

Таким образом, собственником городской земли, заказчиком, проектировщиком, подрядчиком было одно и то же лицо — государство. Горожане были лишь потребителями распределяемой градостроительной продукции, не имевшими права влиять на ее реализацию. Ввиду отсутствия частных лиц в градостроительной деятельности факти-

чески не было необходимости в законе, который бы эту деятельность регулировал как на общенациональном, так и на местном уровне.

Необходимость в правовом регулировании градостроительной деятельности вновь возникает в перестроечный период — с восстановлением института частной собственности на землю. Этим же определяется и необходимость развития в городах деятельности по градостроительному зонированию, которая должна обеспечить возврат к цивилизованным формам регулирования земельно-имущественных отношений в части строительства и других видов изменения недвижимости на местном уровне.

Подытоживая, подчеркнем, что на втором этапе для формирования правовой системы градорегулирования не было ни одного из трёх необходимых для этого условий. Понятно, что, при отрицании права частной собственности на недвижимость, у публичной власти не было необходимости общаться с частными лицами посредством законов. Естественно, что такие законы отсутствовали — как и правовое градорегулирование. Их заменяла система социалистического градостроительства с ее административной технологией приказа-выполнения. Целевые установки системы социалистического градостроительства были прямо противоположны тем, что утверждаются в системе правового градорегулирования¹⁰⁴.

5.2.3. Третий этап — с 1992 по 1998 г.

Этот этап начался с введения в действие Федерального закона от 14 июля 1992 г. "Об основах градостроительства в Российской Федерации" и продолжался вплоть до принятия первого Градостроительного кодекса Российской Федерации от 7 мая 1998 г.

Характеристики рассматриваемого этапа в значительной мере определяются особенностями ФЗ "Об основах градостроительства в Российской Федерации", которые можно свести к следующим основным положениям.

1. Это первый с 1917 г. закон о градостроительной деятельности в России. В социалистический период истории страны, когда земля была изъята из гражданского оборота, процесс градостроительства начинался и заканчивался в рамках государственных структур. С правовой точки зрения градостроительство было не чем иным, как отношениями между публичными юридическими лицами. А поскольку такие отношения не требовали вмешательства закона, уровень правового регулирования не поднимался выше ведомственных нормативных актов административного характера.

2. Указанный федеральный закон провозгласил приоритетную цель установления основ федеральной градостроительной политики. При этом в законе отсутствовало четкое указание на область и предмет его регулирования. В условиях начинавшегося в то время трудного и противоречивого процесса перехода к рыночным отношениям, смены приоритетов в расстановке задач государства и резкого сокращения его бюджетных возможностей такая целевая установка закона заведомо должна была способствовать тому, чтобы "отодвинуть" его в сторону от реальных процессов и сделать в значительной степени второстепенным, декларативным и малоэффективным. Что, собственно, и произошло. Поэтому законодательное решение вопроса о предмете законодательства о градостроительной деятельности и его месте в системе законодательства оказалось отложенным на несколько лет.

3. Закон не утверждал правовых принципов регулирования в условиях рынка недвижимости. При этом он закрепил выраженную установку на утверждение значимости градостроительной "отрасли" как системы государственного регулирования по принципу вертикального соподчинения властей сверху донизу. Например, органам архитектуры и градостроительства предоставлялось право устанавливать административную черту городов, при том что органы местного самоуправления наделялись только соподчиненным правом согласования этих действий. Главной задачей закона было закрепление "градостроительной отрасли" как таковой, с подчинением этой главной задаче всех

иных вопросов, в том числе юридического закрепления методов градорегулирования в условиях рынка недвижимости, но решение этих вопросов откладывалось на потом. Таким образом, в силу противоречивости содержащихся в нем положений, закон носил промежуточный, временный характер. Иными словами, в нем отсутствовали "опережающие" установки на обеспечение базовых условий, при которых система градорегулирования могла бы проявить себя как действенный механизм инициирования и упорядочения процессов реформирования в сфере недвижимости. По причине фактической "индифферентности" к рыночным преобразованиям закон автоматически и неизбежно почти сразу после его принятия стал второстепенным и малозначимым. Развитие градорегулирующих процессов в этот период стали определять другие федеральные законы, находящиеся вне сферы градостроительного законодательства, прежде всего Земельный кодекс РСФСР от 1991 г., Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 1995 г.

4. Федеральный закон "Об основах градостроительства в Российской Федерации" в неявном виде, но фактически утвердил исключительное применение принципа "целевого назначения" в ущерб практикуемому в рыночных условиях принципу зонального регулирования назначения недвижимости. Зонирование предстало преимущественно в виде технологических (функциональных) этапов последовательного установления целевого назначения объектов недвижимости как однозначно определенного единственно возможного вида использования каждого объекта в отдельности.

5. Несмотря на "индифферентность" градостроительного законодательства в рассматриваемый период к требованиям развития рынка недвижимости, на местном уровне шла работа по подготовке проектов правил землепользования и застройки, основанных на градостроительном (правовом) зонировании.

6. Для деятельности по градостроительному зонированию в рассматриваемый период были формально-юридические основания.

Во-первых, в состав предметов ведения органов местного самоуправления входило "регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований", что было закреплено Федеральным законом от 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (подп. 9 п. 2 ст. 6 "Предметы ведения местного самоуправления").

Во-вторых, возможность использовать зональный принцип установления назначения земельных участков и иных объектов недвижимости определялась трактовкой понятия "целевое назначение земель", содержащегося в Земельном кодексе РСФСР от 1991 г. В кодексе отсутствовал однозначный ответ на вопрос, что считать целевым назначением конкретного участка — весь список разрешенных для соответствующей категории земель объектов или тот конкретный объект, который на данном участке сейчас расположен или запроектирован. Данное обстоятельство позволяло отдать предпочтение первой трактовке, согласно которой целевое назначение конкретного участка определяется всем списком разрешенных объектов для соответствующей категории земель. Это явилось необходимым правовым основанием для разрабатываемых в то время в городах России проектов правил землепользования и застройки, основанных на принципах градостроительного (правового) зонирования, когда соответствующие разделы правил устанавливали списки разрешенного использования земельных участков, расположенных в тех или иных территориальных зонах. Что касается действовавшего на то время градостроительного законодательства, то оно (в отличие от земельного) фактически закрепляло только один разрешенный вид использования конкретного участка, то есть блокировало возможность использовать зональный принцип установления назначения земельных участков и иных объектов недвижимости.

В-третьих, была возможность использовать не только процедуры предварительного согласования мест размещения объектов строительства (в качестве фактически единственного на то время типа процедур), но и иные процедуры, когда земельные участки

при наличии установленных правовым зонированием градостроительных регламентов могли формироваться до начала проектирования и строительства и, соответственно, предоставляться до начала указанных действий на долгосрочных правах собственности или долгосрочной аренды. Эта возможность следовала из нормы ст. 28 ("Порядок предварительного согласования места размещения объекта") Земельного кодекса РСФСР: "Предварительное согласование места размещения объекта не производится в случаях... строительства объектов в городах, поселках и сельских населенных пунктах в соответствии с их генеральными планами и проектами планировки и застройки..."

7. Деятельность по градостроительному зонированию в рассматриваемый период в инициативном порядке осуществлялась в нескольких городах России — Великом Новгороде, Твери, Пушкине, Иркутске. При подготовке правил землепользования и застройки учитывалась концептуальная установка на обеспечение связи двух базовых компонентов: установление градостроительных регламентов разрешенного использования недвижимости должно непосредственно и прямо воздействовать на преобразования и упрощение порядка подготовки и предоставления земельных участков для строительства. Впервые правила землепользования и застройки, основанные на принципах зонального установления градостроительных регламентов и содержащие карты градостроительного (правового) зонирования, были приняты и введены в действие с 1 января 1997 г. в Великом Новгороде. Эта инициативная деятельность заложила основания для закрепления соответствующих норм в федеральном законодательстве и перехода к новому этапу развития системы градорегулирования.

8. С точки зрения наличия минимально необходимого набора условий для становления системы правового градорегулирования рассматриваемый этап характеризуется:

- установкой на формирование рынка недвижимости и первым федеральным законом о градорегулировании;
- отсутствием законодательных норм о зональном установлении градостроительных регламентов (однако в федеральных законах не было прямого запрета на применение принципов градостроительного зонирования);
- подготовленными в инициативном порядке проектами правил землепользования и застройки, которые повлияли на дальнейшее развитие федерального законодательства в части введения норм о градостроительном (правовом) зонировании.

5.2.4. Четвёртый этап — с 1998 по 2001 г.

Это период действия Градостроительного кодекса Российской Федерации от 7 мая 1998 г. вплоть до принятия Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. (ЗК РФ).

Для развития основанной на градостроительном зонировании системы градорегулирования принятие Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ от 07.05.98) было важно в следующих отношениях.

1. Наличие в федеральном законе норм о градостроительном зонировании положительно повлияло на распространение правовых методов градорегулирования. В этот период были приняты в качестве нормативных правовых актов органов местного самоуправления правила землепользования и застройки для Казани, Самары, Хабаровска, Уфы. Начались подобные работы в ряде других городов.

2. В качестве юридической нормы был закреплен базовый принцип зонального регулирования: "Правовой режим, установленный для каждой территориальной зоны градостроительным регламентом, применяется в равной мере ко всем расположенным в ней земельным участкам, иным объектам недвижимости" (п. 4 ст. 39 ГрК РФ от 07.05.98). Эта норма стала и продолжает быть лакмусовой бумагой для определения того, существует градостроительное зонирование или нет.

3. Законодательно было закреплено положение, согласно которому градостроительные регламенты разрешенного использования недвижимости исходно содержатся не в градостроительной документации и не в государственном градостроительном кадастре, а в местных нормативных правовых актах — правилах землепользования и застройки: "...градостроительный регламент — совокупность установленных правилами застройки параметров и видов использования земельных участков и иных объектов недвижимости в городских и сельских поселениях, других муниципальных образованиях, а также допустимых изменений объектов недвижимости при осуществлении градостроительной деятельности в пределах каждой зоны" (ст. 1 ГрК РФ от 07.05.98). Это положение снимало юридическую неопределенность, связанную с фактическим отсутствием регламентов в ситуации, когда многоуровневая градостроительная документация использовалась лишь как технологическое средство определения "целевого назначения" каждого отдельного земельного участка и объекта недвижимости. Другими словами, на практике под "зональной терминологией" скрывался прямо противоположный зональному индивидуальный подход к регламентированию назначения недвижимости, теперь же в обязанность вменялось применение не мнимого, но подлинного зонального подхода.

Результатом вышеперечисленных разнонаправленных движений — как в сторону рынка недвижимости, так и прочь от него — было в большей степени "топтанье на месте", чем продвижение вперед.

5.2.5. Пятый этап — с 2001 по 2004 г.

Это период действия ГрК РФ от 07.05.98 и ЗК РФ вплоть до принятия ГрК РФ.

Существенным событием в развитии системы градорегулирования на принципах градостроительного зонирования стало принятие в конце 2001 г. ЗК РФ. Примечательным это событие было в следующих отношениях.

Во-первых, ЗК РФ фактически воспроизвел и закрепил нормы правового зонирования, которые четыре года ранее появились в ГрК РФ от 07.05.98. Тем самым была подчеркнута значимость именно этого компонента градорегулирования, что сказалось на активизации деятельности администраций городов в части введения правового зонирования (например, Хабаровска, Самары, Калининграда, Перми, Чебоксар, Саратова, Владимира, Ульяновска, Нижнего Новгорода и др.).

Во-вторых, в ЗК РФ были усилены и детализированы некоторые нормы, относящиеся к правовому зонированию. Речь идет преимущественно о нормах ст. 83 ЗК РФ:

- "границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне";
- "правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков)";
- "для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений";
- "градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии с лю-

бым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования”;

- “земельный участок и прочно связанные с ним объекты недвижимости не соответствуют установленному градостроительному регламенту территориальных зон в случае, если: виды их использования не входят в перечень видов разрешенного использования; их размеры не соответствуют предельным значениям, установленным градостроительным регламентом. Указанные земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если их использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры. Запрет на использование земельного участка и прочно связанных с ним объектов недвижимости до приведения их в соответствие с градостроительным регламентом или срок приведения видов использования земельного участка и прочно связанных с ним объектов недвижимости в соответствие с градостроительным регламентом устанавливается органом местного самоуправления. Реконструкция и расширение существующих объектов недвижимости, а также строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с указанными земельными участками, могут осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами”.

Последняя норма о “несоответствующем использовании”, содержащаяся в п. 4 ст. 83 ЗК РФ, существенно усилила и развила нормы ГрК РФ от 07.05.98 в части утверждения юридических предпосылок и механизмов воздействия правового зонирования на реальные преобразования, которые предстоит последовательно и целенаправленно осуществлять в городах России.

В-третьих, в ЗК РФ оказались некоторые нормы, которые могли бы иметь негативные последствия для дальнейшего развития событий в сфере градорегулирования. ЗК РФ установил возможность иного, чем в ГрК РФ от 07.05.98, определения предмета законодательства о градостроительной деятельности. Нормой ч. 2 ст. 7 ЗК РФ устанавливалось, что “правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов”.

Применительно к процитированной норме следует отметить следующее: 1) ГрК РФ от 07.05.98 впервые ввел ранее отсутствовавшие в федеральном законодательстве нормы и механизмы “правового зонирования”, относящиеся к установлению градостроительных регламентов в составе нормативных правовых актов органов местного самоуправления — правил землепользования и застройки; 2) ЗК РФ воспринял, закрепил и развил эти нормы и механизмы под другим термином — “зонирование территорий” без ссылок на градостроительное законодательство.

Указанная норма ЗК РФ поставила под вопрос или превратила в неочевидное ранее утвержденное ГрК РФ от 07.05.98 положение о том, что “правовое зонирование” или “зонирование территорий” является предметом законодательства о градостроительной деятельности. Возникла “развилка” из двух возможностей толкования принадлежности зонирования к предмету: 1) иного законодательства, которое не является законодательством о градостроительной деятельности; 2) законодательства о градостроительной деятельности. Соответственно, выявились и стали противостоять друг другу два подхода к определению предмета и дальнейших перспектив развития законодательства о градостроительной деятельности — “размывающий” подход и “консолидирующий” подход.

Сторонники “размывающего” подхода отстаивали позицию, согласно которой зонирование должно быть выведено из сферы и предмета регулирования Градостроитель-

ного кодекса РФ. При этом достаточно быстро обнаружилось, что регулировать деятельность по зонированию невозможно вне контекста действий по территориальному планированию. Поэтому за первоначально высказанными предложениями о выведении зонирования из сферы и предмета законодательства о градостроительной деятельности по необходимости последовали другие предложения — о выведении из сферы и предмета законодательства о градостроительной деятельности и территориального планирования. В 2003 г. были подготовлены и обсуждались проекты отдельных федеральных законов — "О зонировании территорий", "О территориальном планировании". При этом предполагалось, что принятие указанных законов должно автоматически повлечь за собой изменение состава и предмета Градостроительного кодекса РФ, из которого планировалось изъять главы и статьи по вопросам территориального планирования и зонирования. Такое развитие событий превратило бы Градостроительный кодекс РФ в закон не кодифицирующий, а сугубо технический, "распылило" бы предмет кодекса по нескольким частным законам, что привело бы к неизбежной утрате его целостности и возможности рационально организовать комплексный процесс градостроительной деятельности.

5.2.6. Основные итоги и текущий этап развития законодательства о градостроительной деятельности в России

С точки зрения наличия трёх необходимых условий для возникновения и развития института правового градорегулирования итоги развития законодательства о градостроительной деятельности в России состоят в следующем.

На первом этапе — до 1917 г. — в наличии были все три условия: а) рынок недвижимости; б) базовые законы, содержащие нормы зонального градорегулирования; в) местные документы градостроительного зонирования.

На втором этапе — с 1917 по 1992 г. — эти базовые условия были упразднены, а правовое градорегулирование заменено социалистическим градостроительством административного типа, функционировавшим по принципу приказ-исполнение.

На третьем этапе — с 1992 по 1998 г. — появилось первое базовое условие в виде политических и законодательно оформленных установок на развитие рыночных отношений и рынка недвижимости. Был принят первый закон о градорегулировании. Однако этот закон не содержал второго необходимого условия — не утверждал норм зонального регулирования. Тем не менее, по причине отсутствия в законодательстве прямых запретов на применение зональных принципов в градорегулировании, некоторые органы местного самоуправления по собственной инициативе подготовили проекты правил землепользования и застройки. Первый такой документ был введён в действие в Великом Новгороде до появления в федеральном законодательстве норм о градостроительном (правовом) зонировании.

На четвёртом и пятом этапах — с 1998 по 2004 г. — появилось и второе условие, а именно нормы о градостроительном (правовом) зонировании в федеральных законах. Это способствовало появлению третьего условия, которое должно обеспечиваться на местах: активизировался процесс подготовки и принятия правил землепользования и застройки в ряде городов России. В общей сложности за этот период было принято около 15 таких правил¹⁰⁵.

Шестой этап начался в 2004 г. (со дня введения в действие ГрК РФ) и продолжается по настоящее время.

С принятием ГрК РФ возобладал консолидирующий подход к развитию законодательства о градостроительной деятельности, при котором:

- сохраняется преемственность развития законодательства о градостроительной деятельности;

- окончательно закрепляется предмет законодательства о градостроительной деятельности, охватывающий все её компоненты, снимается ранее существовавшая неопределенность в этом вопросе и открывается дорога дальнейшему развитию в России законодательства о градостроительной деятельности;
- имеется возможность последовательно и рационально организовать комплексный процесс градостроительной деятельности¹⁰⁶.

В начале шестого этапа, с принятием ГрК РФ и Федерального закона "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации", были установлены правовые последствия, наступающие по истечении определенного срока при отсутствии правил землепользования и застройки. Также установлена норма, согласно которой с 1 января 2010 г. при отсутствии правил землепользования и застройки не допускается предоставлять частным лицам для строительства земельные участки, выделенные из состава государственных или муниципальных земель.

С введением данной нормы градостроительное зонирование для органов местного самоуправления перестало быть факультативным действием по принципу "хочешь — делай, не хочешь — не делай", причем отсутствующие правила землепользования и застройки, документация по планировке территории легко замещались суррогатными схемами регулирования — институтом "предварительного согласования мест размещения объектов строительства". С этим институтом связаны особенности переходного периода, которые будут рассмотрены в главе 6.

6. ПЕРЕХОД К СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ: ПРОТИВОРЕЧИЯ И ОПАСНОСТИ

6.1. Неизбежность переходного периода и его противоречия: противоборство взаимоисключающих систем градорегулирования

С провозглашением политической установки на рыночные отношения и формирование рынка недвижимости в первые годы 1990-х начался переходный период.

Что такое начало переходного периода применительно к градорегулированию? Это такой исторический момент, когда создано только первое из трёх условий, необходимых для дальнейшего формирования института правового градорегулирования, — принята политическая установка на развитие рынка недвижимости.

Что такое завершение переходного периода применительно к градорегулированию? Это такой исторический момент, когда в результате последовательных действий созданы все три условия, необходимые для функционирования института правового градорегулирования:

1) рынок недвижимости как наличие института частной собственности на недвижимость и обеспечение возможности её оборота — перехода от одних правообладателей к другим;

2) базовый закон о градорегулировании, содержащий нормы о градостроительном зонировании — о свободе выбора правообладателями недвижимости видов и параметров её использования в пределах установленных обществом ограничений;

3) местные нормативные правовые акты, в которых описаны такие ограничения в виде градостроительных регламентов, — правила землепользования и застройки, утверждаемые органами местного самоуправления.

Очевидно, что в переходный период действия в отношении недвижимости, строительство должны были продолжаться и тогда, когда еще отсутствовали два из трех необходимых для градорегулирования условий. Как можно обеспечить регулирование

процессов строительства в такой ситуации? Ответ очевиден. Надо сделать так, чтобы указанные условия не были обязательными. Заместить системные действия, предполагающие работу по подготовке необходимых документов, внесистемными и фрагментарными действиями, которые могли бы выполняться относительно быстро и при отсутствии системных документов. Такие замещающие внесистемные действия и документы оказались под рукой — это процедура предварительного согласования места размещения объектов строительства и акты предварительного согласования места размещения объекта в составе такой процедуры. Указанные процедура и акты были определены ещё Земельным кодексом РСФСР¹⁰⁷ и в модифицированном виде включены в ЗК РФ. То, что эти процедуры и акты являются внесистемными и фрагментарно-выборочными, непосредственно следует из формулировок указанных законов, где говорится о неиспользовании процедуры предварительного согласования места размещения объекта при наличии генерального плана (Земельный кодекс РСФСР) или правил землепользования и застройки и градостроительной документации о застройке (ЗК РФ). То есть при наличии документов и документации, системно и комплексно организующих территорию.

С этого момента неизбежно начинаются противоречия переходного периода. Эти противоречия привели к тому, что сегодня вопрос стоит так: либо суррогатные схемы переходного периода будут увековечены, либо они будут заменены честными схемами правового градорегулирования. Это война между исключаящими друг друга псевдосистемой и подлинной системой правового градорегулирования. И исход этой войны все еще неочевиден. До сих пор победу одерживала псевдосистема, в основе которой фрагментарно-выборочные действия по предварительному согласованию мест размещения объектов строительства.

Остановимся теперь подробнее на противоречиях переходного периода.

1. Использование терминов, не отражающих подлинного смысла процессов, которые они обозначают. В ст. 30 ЗК РФ используется термин "предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности". Что такое предоставление? Согласно толковому словарю под редакцией С.И. Ожегова, это передача в распоряжение, пользование. Для того чтобы состоялось предоставление, необходимо наличие объекта и субъекта. Объект — это земельный участок как объект земельных отношений¹⁰⁸, который необходимо создать из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Естественно, нельзя предоставлять то, чего ещё нет. Кроме того, для легитимности предоставления созданного земельного участка необходимо определить субъект. Иными словами, определить орган государственной власти или орган местного самоуправления, обладающий правом предоставления соответствующих земельных участков¹⁰⁹. Таким образом, в данном случае мы имеем дело с тремя отдельными и последовательными действиями: а) создание ранее отсутствовавшего объекта — земельного участка; б) определение уполномоченного органа власти, который осуществит предоставление; в) само предоставление.

Соответственно, действия по предоставлению не должны включать в себя действия по созданию предмета предоставления. Однако нормы ЗК РФ противоречат этому.

В п. 1 ст. 30 сказано: "...предоставление земельных участков... осуществляется с проведением работ по их формированию". Пункты 4 и 5 той же статьи указывают на то, что работы "по формированию земельного участка" входят в состав процедуры предоставления.

Есть только два способа предоставления государственного или муниципального имущества: в форме торгов и без торгов, по заявлениям заинтересованных лиц. Поскольку ЗК РФ пошёл по пути включения в состав процедуры предоставления действий по выделению земельных участков, то в наименовании способов предоставления нашла отражение процедура именно выделения земельных участков — по предварительному согласованию или без, а не самого предоставления — на торгах или без торгов.

2. В рамках процедуры предварительного согласования места размещения объектов строительства при поступлении заявок от заинтересованных лиц орган местного самоуправления обязан осуществлять действия — обеспечивать выбор земельных участков (см. п. 2 ст. 31 ЗК РФ)¹¹⁰. В то же время органы местного самоуправления до недавнего времени хотя и обладали соответствующими полномочиями, не имели прямой обязанности подготавливать условия для правового градорегулирования: готовить проекты правил землепользования и застройки, документацию по планировке территории, на основании которой формировались бы земельные участки для их предоставления на торгах. Только в 2004 г. были установлены правовые последствия, наступающие с 1 января 2010 г. при отсутствии правил землепользования и застройки, когда становится невозможным предоставлять для застройки земельные участки из состава государственных или муниципальных земель¹¹¹. То есть законом на органы местного самоуправления не прямо, но косвенно — через введение правовых последствий, ограничивающих компетенцию, была наложена обязанность по подготовке условий для правового градорегулирования.

3. Псевдосистема — выгодна, а подлинная система — невыгодна административным работникам, причастным к процессу предоставления (фактически — распределения) земельных участков. Система предварительного согласования места размещения объектов строительства — это система, закрытая от постороннего глаза. В ней отсутствуют как публичные слушания, так и открытые аукционы. Закрытость процедур и их обусловленность индивидуальными решениями конкретных административных работников порождают монополизм, приводят к ограничению предложения земельных участков, превышению спроса над предложением, а также возникновению "административной ренты", которая включается в возрастающую цену построенного жилья. Сфера действия системы предварительного согласования мест размещения объектов строительства была впервые ограничена введением норм об обязательности предоставления земельных участков для жилищного строительства на открытых аукционах¹¹². Другое ограничение, как было указано выше, наступает с 1 января 2010 г.

4. Псевдосистема получила дополнительный импульс для своего развития. В 2006 г. были внесены изменения в Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" — в п. 10 ст. 3 указанного закона появилась следующая норма: "Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов Российской Федерации не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации"¹¹³. В случае принятия таких законов субъектами РФ¹¹⁴ возникает ситуация, для которой характерно следующее:

1) в столицах субъектов РФ земельными участками распоряжаются не органы местного самоуправления, а исполнительные органы государственной власти субъектов РФ;

2) субъекты РФ согласно ст. 14 ГрК РФ посредством схем территориального планирования и документации по планировке территории обеспечивают размещение и строительство объектов регионального значения, но не имеют соответствующих полномочий применительно к иным типам объектов капитального строительства, например к объектам жилищного строительства. Полномочия по созданию условий для размещения и строительства объектов жилищного строительства, иных объектов, которые не являются объектами федерального и регионального значения (путем принятия генеральных планов, правил землепользования и застройки и утверждения документации по планировке), принадлежат только органам местного самоуправления, независимо от того, в столицах они располагаются или нет;

3) при распоряжении земельными участками, предназначенными, например, для жилищного строительства, в столице субъекта РФ неизбежно возникает коллизия между действиями по распоряжению и действиями по созданию земельных участков как объектов земельных отношений.

Что такое распоряжение? Это определение юридической судьбы имущества. Земельный участок становится имуществом только с момента государственного кадастрового учёта. Соответственно, процедуры по подготовке земельных участков не входят в процедуру распоряжения земельными участками. Таким образом, понятие "распоряжение" не совпадает с понятием "предоставление", поскольку последнее намного шире — вследствие его неадекватного расширительного понимания в ЗК РФ.

В ситуации возникшей коллизии можно просчитать развитие событий по двум вариантам — бесконфликтному и конфликтному.

Бесконфликтный вариант — орган местного самоуправления подготавливает земельные участки, а субъект РФ осуществляет распоряжение земельными участками. В этом случае орган местного самоуправления обеспечивает необходимые действия по формированию системы правового градорегулирования на местном уровне:

- а) с учётом положений генерального плана подготавливает правила землепользования и застройки;
- б) с учётом положений генерального плана подготавливает план реализации генерального плана с определением первоочередных проектов, сроков их реализации и источников финансирования;
- в) с учётом плана реализации генерального плана обеспечивает подготовку документации по планировке территории, посредством которой выделяются земельные участки, в том числе для комплексного освоения в целях жилищного строительства.

То есть орган местного самоуправления осуществляет все необходимые действия для последующего предоставления земельного участка без предварительного согласования земельного участка.

Субъект РФ, в свою очередь, может содействовать органу местного самоуправления в формировании системы правового градорегулирования путём совместной подготовки планов реализации документов территориального планирования, предоставления субсидий на проведение планировки территории. Далее субъект РФ осуществляет непосредственно распоряжение — обеспечивает проведение земельных торгов (применительно к земельным участкам для жилищного строительства — обязательно аукционов), подписывает протоколы о результатах торгов и договоры аренды или купли-продажи земельных участков.

Конфликтный вариант — субъект РФ вытесняет орган местного самоуправления, желая взять на себя не только распоряжение земельными участками, но и весь процесс предоставления, который согласно ЗК РФ, как было показано выше, включает в себя и подготовку земельных участков. Тем самым блокируется процесс формирования правовой системы градорегулирования на местном уровне. Происходит это следующим образом:

- заинтересованные лица направляют заявление на предоставление земельных участков органу, уполномоченному на распоряжение ими, — в субъект РФ;
- субъект РФ согласно ГрК РФ не располагает полномочиями по подготовке документации по планировке территории (за исключением размещения "своих" объектов), а согласно ЗК РФ — не участвует в выборе земельного участка по процедуре предварительного согласования места размещения объекта;
- система подготовки и предоставления земельных участков рассыпается.

Создаётся ситуация, когда одни — органы местного самоуправления — вправе осуществлять подготовку земельных участков, но не вправе ими распоряжаться, другие — наоборот. В итоге на ровном месте создан тупик, заблокировавший предоставление земельных участков для строительства, в первую очередь жилищного¹⁵.

Подведем итоги. Переходный период был неизбежен. Смысл его — в сохранении и применении эрзац-схем, призванных замещать схемы правового градорегулирования до того момента, как будут созданы необходимые условия для отказа от этих схем. Процедура предварительного согласования мест размещения объектов по-прежнему существует в ЗК РФ. Иные эрзац-схемы были изобретены на уровне регионального законодательства и активно использовались в виде "инвестиционных контрактов" при вхождении инвесторов при посредничестве местных администраций на занятые правами третьих лиц застроенные территории¹¹⁶. Это с одной стороны. С другой — временные суррогатные схемы неизбежно начинают себя утверждать как постоянные через сомнительные законодательные изменения, а также действия заинтересованных субъектов, причастных к административному распределению земельных участков. В итоге происходит противодействие внедрению правового градорегулирования, отрицание его необходимости.

Как выходить из тупика, которого нельзя было избежать, но дальнейшее пребывание в котором опасно? Кто-то эту опасность до сих пор не осознает, кому-то сложившаяся ситуация выгодна, но, в любом случае, она бесперспективна и разрушительна для становления системы правового градорегулирования.

Во-первых, надо добиться понимания очевидного. Субъекты РФ, которым региональными законами предоставлено право распоряжаться земельными участками в своих столицах, не могут самостоятельно осуществлять эту функцию без органов местного самоуправления, которые имеют исключительное право на планировку территории для жилищного и иного строительства (кроме планировки территории для размещения объектов регионального и федерального значения). Это значит, что война амбиций должна быть остановлена. От войны необходимо перейти к взаимодействию. Основы такого взаимодействия определены ГрК РФ¹¹⁷.

Во-вторых, в федеральное законодательство необходимо внести изменения, направленные на вытеснение в пределах ограниченного срока антисистемных действий по предварительному согласованию мест размещения объектов и утверждение системных действий в рамках правового градорегулирования — по планировке территории как универсального и единственно возможного способа выделения земельных участков для строительства. Основные изменения должны состоять в следующем:

1) выделение земельных участков из состава государственных и муниципальных земель для строительства осуществляется только посредством планировки территории;

2) вводится одно исключение: при отсутствии "всего" — нет генерального плана, нет правил землепользования и застройки, нет документации по планировке территории — могут применяться процедуры предварительного согласования мест размещения объектов (в части подготовки проектов планов земельных участков), но не позднее 1 января 2010 г.;

3) предоставление земельных участков осуществляется на торгах либо без торгов, но последнее допускается только применительно к строго ограниченному перечню случаев;

4) более чётко формулируются нормы относительно того, что наряду с органами местного самоуправления документацию по планировке территории могут готовить по своей инициативе заявители¹¹⁸.

Предложенные изменения законодательства позволят разблокировать ситуацию, при которой органы местного самоуправления не в состоянии (по финансовым и кадровым обстоятельствам) обеспечить подготовку необходимых документов, и стимулировать инициативу проектных и строительных фирм по градостроительной подготовке территорий для комплексного освоения и застройки.

6.2. Опасности переходного периода: неизбежность возникновения монополизма в распределении земельных участков для строительства

В подразделе 2.1.6 были рассмотрены причины возникновения и механизмы противодействия монополизму в условиях развитого рынка недвижимости, когда между частными лицами распределена практически вся земля (за исключением особо ценных охраняемых природных и иных территорий) и органы власти не участвуют в предоставлении земельных участков частным лицам для строительства — ситуация зарубежных стран с утвердившимися рыночными отношениями.

В данном разделе мы рассмотрим положение, которое устойчиво сохраняется в России: большинство земель продолжает оставаться в государственной или муниципальной собственности (или в неразграниченной государственной собственности), и органы власти активно участвуют в предоставлении-распределении земельных участков частным лицам для строительства.

Чтобы понять экономические мотивации происходящих процессов, целесообразно рассмотреть две ситуации.

Первая ситуация: предложение земельных участков превышает спрос на земельные участки для строительства жилья.

К примеру:

- а) у граждан есть потребность и обеспеченная реальными доходами возможность купить 1000 квартир. Этим платёжеспособный спрос граждан на данный момент исчерпывается;
- б) для 1000 квартир нужно построить 10 многоквартирных домов, каждый на 100 квартир;
- в) для 10 многоквартирных домов нужно 10 земельных участков.

Предлагаются 10 земельных участков для строительства 10 многоквартирных домов, в каждом из которых будет 100 квартир, а во всех 10 многоквартирных домах — 1000 квартир. Кроме этого имеется ещё некоторое количество (скажем, пять) резервных земельных участков, на которых может быть построено ещё 5 многоквартирных домов на 100 квартир в каждом, а во всех пяти "резервных" домах может быть 500 квартир. Таким образом, объём предложения земельных участков в 1,5 раза превышает спрос на них.

Далее, имеется 10 строительных фирм, каждая из которых строит один многоквартирный дом на 100 квартир, все вместе построят 1000 квартир — ровно столько, сколько нужно гражданам, способным купить построенные квартиры. Кроме того, имеется 5 строительных фирм, которые в случае необходимости приобретут 5 резервных земельных участков и построят дополнительно 5 домов по 100 квартир в каждом, а в общей сложности — ещё 500 квартир.

Предложение обеспечивают следующие субъекты:

администрация, которая:

- лишена возможности получать не контролируемые обществом преимущества за предоставление-распределение земельных участков и обязана по закону предоставлять подготовленные земельные участки на открытых аукционах, победителями которых признаются строительные фирмы, предложившие наибольшую цену за земельные участки;
- обеспечила подготовку необходимого количества земельных участков, а также резервных земельных участков "впрок", в том числе путём подготовки необходимых документов градостроительного проектирования (генерального плана, правил землепользования и застройки, плана реализации генерального плана, документации по планировке территории);
- действует в ситуации "понуждения власти к действиям и наказания власти за бездействием", когда законом установлены предельные сроки, по истечении которых насту-

пают правовые последствия за отсутствие документов градостроительного проектирования: а) при отсутствии генерального плана не допускается принимать решения об изъятии недвижимости для реализации государственных и муниципальных нужд; б) при отсутствии правил землепользования и застройки не допускается предоставление земельных участков для строительства, изменение назначения недвижимости;

- использует правовые и административные механизмы привлечения строительных фирм к взаимодействию в части, например, финансирования последними подготовки документации по планировке территории для последующего проведения аукционов (с компенсацией таких затрат), а также иные механизмы взаимодействия, в том числе с органами власти субъекта РФ;

строительные фирмы, которые:

- равны друг перед другом в части отсутствия преференций и покровительства со стороны администрации;
- в режиме рыночной конкуренции с другими фирмами участвуют в строительном бизнесе.

Каковы мотивации субъектов, обеспечивающих предложение для удовлетворения спроса?

Представители администрации лишены законом экономических мотиваций предпринимательского характера, поскольку не могут получать материальные блага за осуществление своих функциональных обязанностей, в данном случае за осуществление работ по подготовке и предоставлению земельных участков. Мотивации действий представителей администрации:

- моральные и административно-политические;
- материальные — в виде премиальных вознаграждений за результаты деятельности;
- определяемые наличием механизмов понуждения к действиям и наказания за бездействие.

Экономические мотивации строительных фирм определяются отсутствием возможности для монополизации деятельности. Если одна из строительных фирм неоправданно повышает цены на свою строительную продукцию, то она рискует потерять покупателей, которые будут приобретать квартиры не у нее, а у тех фирм, которые сохранили экономически оправданный уровень цен. Лишившись своих покупателей, такая строительная фирма будет вынуждена отказаться от завышенных цен и вернуться к первоначальной ситуации: снизить цены до приемлемого уровня, определяемого совокупным действием всех строительных фирм, — "эффект возвращения к средним значениям".

Ценовой сговор строительных фирм гипотетически возможен, но подобная ситуация неустойчива и недолговременна, и вот почему. Ценовой сговор — это попытка увеличить величину дохода не за счет объема деятельности, а за счёт увеличения разницы между себестоимостью продукции (которая остаётся относительно стабильной) и продажной ценой, которая искусственно завышается. Завышение дохода — это увеличение нормы прибыли. При открытом рынке это создание ситуации для притока новых игроков рынка, новых строительных фирм (привлечённых более выгодными, чем в других местах, условиями бизнеса), которые начинают конкурировать со "старыми" фирмами. Конкуренция — это борьба за потребителя. Потребителя можно победить только менее высокой, чем у конкурентов, ценой (при сохранении приемлемого соотношения цена — качество). Неизбежный итог конкуренции (борьбы за потребителя) — снижение первоначально искусственно завышенных цен, возвращение к прежнему состоянию, то есть цель ценового сговора не достигнута. В условиях открытого рынка ценовой сговор может быть только локальным. Локальный сговор — это очевидный сговор, то есть такой, который легко выявляется службами надзора, контролирующими соблюдение законодательства, в данном случае антимонопольного.

И вот, наконец, результат:

- цены на квартиры остаются на справедливом с экономической точки зрения уровне: разница между ценой продаж и себестоимостью продукции находится в пределах

нормы прибыли, определенной открытым рынком. Монопольное завышение этой разницы становится невозможным по причинам, указанным выше;

- увеличивается объём продаж квартир, строительные фирмы получают возрастающий доход от увеличивающегося объёма деятельности (а не за счет "дельты" — указанной разницы), развивается строительная отрасль, которая даёт импульс для активизации местной экономики в целом;
- дополнительно может происходить синергетический эффект регионального масштаба: указанные локальные преимущества ведения строительного бизнеса привлекают новые фирмы и диверсифицируют их деятельность, возрастающие объёмы деятельности побуждают к тому, чтобы посредством системы градостроительного регулирования расширились основания для такой деятельности в виде подготовки документов градостроительного проектирования.

Вторая (противоположная) ситуация: спрос на жильё превышает предложение земельных участков для строительства жилья.

К примеру (по аналогии с первой ситуацией):

а) у граждан есть потребность и возможность купить 1000 квартир. Этим платёжеспособный спрос граждан на данный момент исчерпывается;

б) для 1000 квартир нужно 10 многоквартирных домов, каждый на 100 квартир;

в) для 10 многоквартирных домов нужно 10 земельных участков.

Предлагаются 3 земельных участка (из 10 требуемых) для строительства трёх многоквартирных домов (из 10 требуемых), в каждом из которых будет 100 квартир, а во всех трёх многоквартирных домах — 300 квартир (из 1000 требуемых). Резервных земельных участков нет по причине того, что, во-первых, они подготавливаются по заявительному принципу предварительного согласования мест размещения объектов самими строительными фирмами для своих собственных потребностей, во-вторых, администрация земельных участки "про запас" не подготавливает по причинам, которые будут изложены ниже.

Имеются 3 строительные фирмы, каждая из которых строит один многоквартирный дом на 100 квартир, все вместе построят 300 квартир (из 1000 требуемых) — треть от того, что требуется, на что имеется платёжеспособный спрос.

Предложение должны обеспечивать следующие субъекты:

администрация, которая¹¹⁹:

- не была лишена возможности получать не контролируемые обществом преимущества за предоставление-распределение земельных участков по причине того, что законодательство рассматриваемого периода не обязывало предоставлять подготовленные земельные участки только на открытых аукционах, победителями которых признавались бы строительные фирмы, предложившие наибольшую цену за земельные участки;
- не обеспечивала подготовку необходимого количества земельных участков, а также подготовку резервных земельных участков "впрок", не подготавливала необходимые документы градостроительного проектирования (генеральный план, правила землепользования и застройки, план реализации генерального плана, документацию по планировке территории) по причине того, что: а) такие документы не являлись обязательными в том смысле, что законодательством рассматриваемого периода не устанавливались правовые последствия за их отсутствие; б) бездеятельность в части подготовки документов градостроительного проектирования оправдывалась законом — допускалась в силу замещения таких "необязательных" документов "актами предварительного согласования мест размещения объектов строительства", установленных ст. 30 ЗК РФ;
- практикуя процедуры "предварительного согласования мест размещения объектов строительства", администрация (её представители): а) могла не проявлять инициативу в части опережающего планирования и находиться в пассивной позиции ожидания — только реагировать на заявки о предоставлении земельных участков строи-

тельных фирм, которые сами и подготавливали за свой счёт такие участки для обеспечения предоставления их самим себе; б) могла участвовать в получении выгод от предоставления-распределения земельных участков путем установления натуральной "доли города" в виде квартир (при отсутствии прозрачных и публичных процедур их распределения); в) в силу возможности участия в получении выгод от предоставления-распределения земельных участков становилась экономически заинтересованным субъектом распределения земельного ресурса, субъектом единственным — монопольным;

- подталкиваемая законодательством к тому, чтобы стать экономически заинтересованным монопольным субъектом распределения земельного ресурса, с готовностью становилась таковой. Далее поведение администрации подчинялось объективным экономическим законам, определяющим мотивации монополиста, и она участвовала в получении части выгод, не расширяя объём деятельности, а поддерживая разницу между себестоимостью и монопольной ценой строительной продукции. Чтобы обеспечить такое предрешённое и правовыми нормами, и экономическими законами поведение, необходимо было только одно — поддерживать стабильное превышение спроса над предложением. То есть не проявлять излишней активности в части обеспечения дополнительного предложения земельных участков или даже сдерживать такое предложение. Законодательство того времени позволяло это и не понуждало делать другого — развивать систему правового градорегулирования;

строительные фирмы:

- количество и суммарные мощности которых не соответствовали потребностям, а для реального увеличения количества фирм и их мощностей отсутствовали необходимые условия, в том числе отсутствовало поле деятельности — готовые для предоставления по конкурентным процедурам земельные участки;
- которые по объективным экономическим законам не могли быть иными, как только фирмами, использующими ситуацию превышения спроса над предложением и возможности получения дополнительного дохода не за счет увеличения объёма деятельности, а за счёт разницы между себестоимостью и продажной ценой продукции;
- которые в силу вовлечённости через администрацию в процесс монопольного распределения недостающего ресурса не были заинтересованы в допуске к этому ресурсу конкурентов — иных фирм, а также в изменении правил игры — в переходе от апробированных и надежных (гарантирующих результат) процедур "предварительного согласования мест размещения объектов строительства" к открытым конкурентным процедурам предоставления земельных участков.

Мотивации представителей администрации в основе своей носили материально-экономический характер и определялись монопольным положением субъекта в распределении ресурса, а это распределение, в свою очередь, осуществлялось по непрозрачным процедурам. Законодательный механизм понуждения к действиям по расширению предложения земельных участков до уровня спроса на них отсутствовал, равно как отсутствовали механизмы понуждения к целенаправленному формированию системы правового градорегулирования. Процесс в основном развивался в прямо противоположном направлении — к утверждению системы выборочных индивидуально-административных действий, отрицающей правовые механизмы градорегулирования.

Что касается мотиваций строительных фирм, то последние, в силу особенностей практиковавшихся процедур предоставления земельных участков, по необходимости становились агентами и партнерами администрации по строительному бизнесу в отношении разделения долей участия в монопольной прибыли. В условиях существенного превышения спроса над предложением преобладающим компонентом экономических мотиваций для таких фирм неизбежно становится использование разницы между себестоимостью и продажной стоимостью жилья в ущерб увеличению объёма деятельности, при том что пределы увеличения указанной разницы не устанавливались конкурентами в силу отсутствия или недостатка последних.

Результат:

- продажные цены на квартиры не являются в подлинном смысле предметом регулирования конкурентного рынка, в этой цене всегда присутствует монопольная рента, а в монопольной ренте — доля ренты административной;
- увеличение объёма продаж квартир регулируется прежде всего мотивацией сохранения монопольной ренты, а не приближения объёма предложения к объёму спроса;
- продажные цены на квартиры остаются неоправданно высокими с точки зрения экономики нормального конкурентного рынка, но с точки зрения экономики монопольного рынка они объяснимы и "оправданны" — даже неизбежны в части того, что потребитель "должен" оплачивать услуги и требования монополистов. Другое дело, что эти услуги и требования не являются обязательными в иной системе, но тогда это вопрос изменения действующей системы — перехода от антисистемы к системе правового градорегулирования.

Проведенный анализ позволяет утверждать: монополизм в предоставлении-распределении земельных участков в России при переходе к подлинным рыночным отношениям и к системе правового градорегулирования не мог не возникнуть. На этапе перехода к рыночной экономике надо было "запускать" процесс. Для этого требовались технологии. Однако "под рукой" были только процедуры "предварительного согласования мест размещения объектов строительства", тогда как для создания технологий, которые предлагает система правового градорегулирования, требовалось время. Участники процесса пошли по линии наименьшего сопротивления — и угодили в ловушку. К чему это привело — описано выше.

6.3. Специфика переходного периода с точки зрения распределения функций и средств между регионами и муниципалитетами

Специфика переходного периода нашла свое отражение в соотношении выполняемых в системе градорегулирования функций и необходимых для этого средств, распределяемых между государственной властью уровня регионов, с одной стороны, и органами местного самоуправления — с другой.

Применительно к системе регулирования переходный период — это попытка возвращения из периферии смыслов к центру смыслов, от практики применения замещений и квазиспособов к практике использования истинных способов регулирования. В самом начале возвращения истинные способы отсутствуют (по причине их искоренения на предшествующем этапе), они должны создаваться заново и поэтому могут появиться только в конце переходного периода, когда он, соответственно, готов смениться нормальным периодом регулирования. Переходный период опасен тем, что возникает привыкание к замещениям и квазиспособам, при этом постепенно забывается само направление движения и его цель, утрачивается ощущение переходности ситуации, и она начинает восприниматься как постоянная, неизменная и закономерная.

Объективно появляется (в соответствии с волей реформирующего сознания или вопреки ей) временная ряд вех — целей переходного периода как возвращения к упразднённому или утраченному. Понятно, что первыми стоят легкодостижимые вехи-цели, а последними те, что требуют серьёзной институциональной подготовки и усилий. Например, в силу простоты создания на первом месте стоит налогово-бюджетная система, опирающаяся на налогообложение объёмов деятельности, которые относительно легко определяются, а на последнем — институционализация рынка недвижимости, включая переход к налогово-бюджетной системе, опирающейся не на налогообложение объёмов деятельности, а на налогообложение недвижимости в соответствии с её рыночной стоимостью. Такая временная последовательность неизбежна, но сопряжена с рядом проблем и ловушек. Каких именно?

В соответствии с общими принципами налогообложения налоги на деятельность хозяйствующих субъектов (на добавленную стоимость, прибыль и др.) закрепляются за верхними уровнями бюджетной системы. В этих условиях процесс институционализации рынка недвижимости на местах либо вообще выпадает из поля зрения государства и муниципалитетов, либо недофинансируется и постепенно затухает, что приводит к атрофии возможностей муниципалитетов, например в части градорегулирования. Следствием такой атрофии является утверждение суррогатных схем, которые начинают активно развиваться и вытесняют последние импульсы движения к подлинным схемам правового регулирования. Не чем иным, как эрзац-схемой, следует считать процедуры предварительного согласования мест размещения объектов строительства (см. раздел 6.1).

Очевидное ослабление органов местного самоуправления приводит к осознанию необходимости преодолеть эту слабость. Для этого есть два способа.

Способ первый: вдохнуть новые силы в систему муниципального управления. Это возможно только в том случае, если муниципалитеты получают реальные финансовые источники для своего развития. Такие источники, в свою очередь, появляются только тогда, когда будет создана налогово-бюджетная система, ориентированная на введение местного налога на недвижимость. Введение такого налога затягивается на годы и блокируется по ряду причин: по причинам законодательного и административного характера, связанным с нерешённостью вопросов обеспечения функционирования системы кадастрового учёта объектов недвижимости; по причинам политическим, связанным с нежеланием разблокировать процессы приватизации земельных участков под приватизированными предприятиями, а также процессы перехода прав на земельные участки собственникам квартир в многоквартирных домах. Этот способ продолжает оставаться главным в содержательном отношении, но таким же гипотетическим и постоянно отодвигаемым "на потом", как и ранее, в начале переходного периода.

Способ второй: на место органов местного самоуправления поставить более сильных игроков в лице государственной власти регионов. В содержательном отношении, с точки зрения перспективы, у этой позиции нет будущего, зато она уже сейчас (не гипотетически, а реально) обеспечена в финансовом отношении. О чем весьма красноречиво свидетельствуют законодательные новшества, позволяющие региональной власти распоряжаться земельными участками в столицах регионов (см. раздел 6.1).

Круг замыкается: неизбежно возникший в начале переходного периода дисбаланс в сторону государства (вышестоящего уровня власти) в ущерб более активному развитию органов местного самоуправления ещё более усиливается. Это и есть институциональная ловушка, тупик, системный кризис.

Главная специфическая особенность переходного периода (и главная его опасность) заключается в том, что, если он затянется, это может означать поворот вспять, прочь от рынка недвижимости, то есть антиреформирование.

6.4. Проблема возникновения административных и экономических субъектов — инициаторов перехода к системе правового градорегулирования

Из ловушки, описанной выше, давно уже надо выходить, а порочный круг — разрывать. Частично это подтверждает федеральное законодательство, а именно введенные им нормы о наступлении правовых последствий по истечении определенных сроков в случае отсутствия документов градостроительного проектирования (Федеральный закон "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации"), а также об обязательности проведения открытых аукционов по предоставлению земельных участков для жилищного строительства и об упразднении в этой части предоставления земельных участков по процедурам "предварительного согласования мест размещения объектов строительства" (Федеральный закон "О введении в действие Зе-

мельного кодекса Российской Федерации").

Движение к рынку недвижимости, обеспеченному необходимой инфраструктурой, включая движение к системе правового градорегулирования, может происходить активно только тогда, когда у этого движения есть "мотор". Недостаточно просто понимать, что движение необходимо, — важно сознавать, что оно приносит реальную пользу. "Мотором" могут быть только экономические мотивации субъектов, заинтересованных в получении реальной пользы от становления рынка недвижимости в целом и системы правового градорегулирования в частности. Но главная проблема в том, что у экономических мотиваций переходного периода "короткое дыхание", а система правового градорегулирования — это "дыхание длинное".

Что представляют собой административные и экономические субъекты градостроительной деятельности переходного периода на его начальном и последующих этапах?

Во-первых, это субъекты четырех основных типов:

- а) администрации;
- б) строительные фирмы;
- в) владельцы нежилой приносящей доход недвижимости;
- г) собственники квартир, а также лица, желающие купить квартиру.

Во-вторых, это субъекты, экономические мотивации которых:

а) ограничены коротким периодом, не превышающим 2-4 года (субъекты "а" и "б" — администрации, строительные фирмы), либо не распространяются сверх такого периода по причине необходимости решать проблемы выживания и утверждения (субъекты "в" — владельцы нежилой приносящей доход недвижимости), или по причине незнания механизмов защиты имущественных интересов, или по причине отсутствия оформленных прав на земельные участки (субъекты "в" и "г" — владельцы нежилой приносящей доход недвижимости, собственники квартир, а также лица, желающие купить квартиру);

б) определяются главным образом стремлением в возможно короткие сроки "получить свою дельту", или "долю города" (субъекты "а" и "б" — администрации, строительные фирмы), — воспользоваться завышенной нормой прибыли (в 100 и более процентов), обусловленной монопольным строительным рынком, неизбежно возникшим по причине слияния административных структур с приближенными строительными фирмами (в том числе государственными, муниципальными управлениями капитального строительства, существующими в форме ГУПов и МУПов, — см. раздел 6.2);

в) базируются на непрозрачной антисистеме натуральных поборов, обеспеченной процедурами предварительного согласования мест размещения объектов строительства, которые замещают и блокируют становление подлинной системы правового градорегулирования, связанной с подготовкой и принятием правил землепользования и застройки, устанавливающих градостроительные регламенты и утверждающих прозрачные процедуры действий, тех правил правил землепользования и застройки, которые воспринимаются субъектами "а" и "б" (администрациями, строительными фирмами) как навязанные "извне" и чуждые привычным, отработанным в нерыночный период технологическим схемам.

Предшествующая практика была укоренена в технологию градорегулирования, которая не была ориентирована на рыночные отношения и по инерции продолжала использоваться в условиях восстановления рынка недвижимости, в том числе по причине незнания иных технологий и иных правовых институтов. Как приверженность к антисистемным действиям, так и отторжение системы правового градорегулирования были неизбежны.

Логика развития событий на переходном этапе такова.

Принятие индивидуально-выборочных решений по усмотрению заинтересованных и уполномоченных лиц, с одной стороны, было необходимо и неизбежно (см. раздел 6.1), а с другой — сопряжено с неопределённостью, административными барьерами, повышенными рисками, сопровождающими выполнение любых проектов.

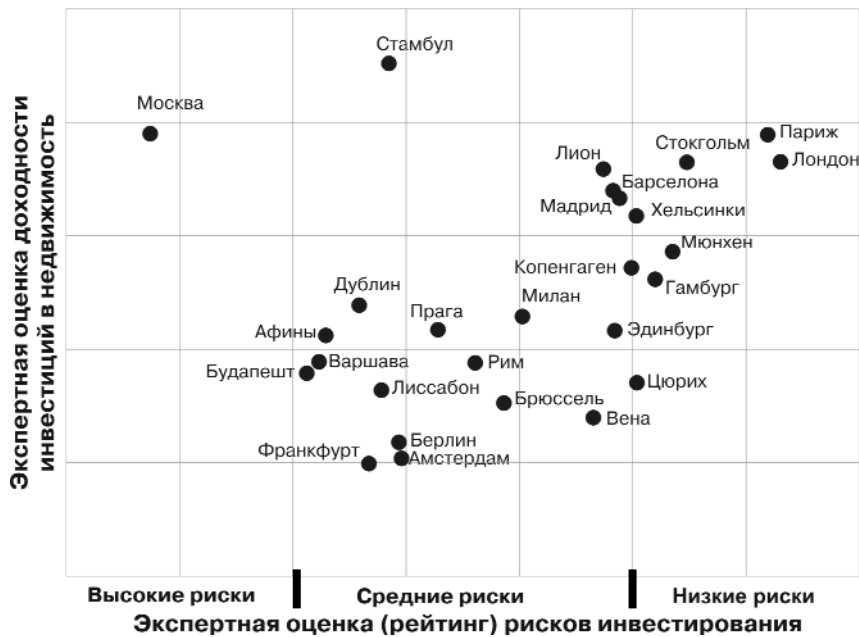
Риски — это всегда потеря времени и дополнительные затраты. Логика экономики заставляет перекрывать дополнительные риски и связанные с ними дополнительные затраты дополнительными доходами, которые обеспечиваются одновременно и завышенной нормой прибыли, и завышенной ценой продаваемой строительной продукции. Поскольку завышенная норма прибыли не может выдерживаться бесконечно долго, наступает момент, когда она неизбежно начинает уменьшаться.

Возникает ситуация, когда уровень рисков продолжает оставаться высоким по причине сохранения высоких административных барьеров — утверждения антисистемы и отторжения системных действий, а прибыльность оказывается сопоставимой с прибыльностью инвестиционных проектов, реализуемых там, где уровень рисков и административных барьеров существенно ниже.

В силу экономических законов (согласно которым при прочих равных условиях — равной прибыльности проектов инвестиции будут направляться туда, где меньше риски) неизбежно происходит "инвестиционная стагнация" там, где отторгалась и не создавалась правовая система градорегулирования.

Результат описанного процесса показан на рис. 12, где по состоянию на 2006 г. отражено положение Москвы на фоне других городов мира с точки зрения прибыльности проектов и инвестиционных рисков.

Рис. 12. Соотношение рисков и доходности инвестиций в недвижимость



Источник: Emerging trends in Real Estate Europe 2007 survey. График построен на основании результатов опроса более 390 экспертов рынка недвижимости в европейских городах, проведенного The Urban Land Institute и Pricewaterhouse Coopers в 2006 г.

Очевидно, что высокие риски — это следствие высоких административных барьеров, которые, в свою очередь, обусловлены неразвитостью системы градорегулирования.

Таким образом, на начальном и последующих этапах переходного периода основные игроки — администрации, строительные фирмы, в силу своих экономических мотиваций, были скорее против продвижения правовой системы градорегулирования, чем за

неё. В то же время широкие слои субъектов, осознающих свои права и интересы правообладателей недвижимости¹²⁰, ещё не сформировались и, следовательно, не могли стать "мотором", подталкивающим местные администрации к скорейшему созданию правовой системы градорегулирования. В этом отличие ситуации переходного периода в России от ситуации, которая сложилась в период активного введения градостроительного зонирования в развитых зарубежных странах с рыночной экономикой. Тогда именно правообладатели недвижимости стали движущей силой этого процесса, поскольку были кровно заинтересованы в его результатах. Показательны в этом отношении следующие цифры: в России за 10 лет — с 1997 по 2007 г. — принято порядка 50-60 правил землепользования и застройки, в США за 1930-е гг. — почти 1000 местных нормативных правовых актов по зонированию¹²¹. То есть активность в части введения системы правового градорегулирования в России в 20 раз ниже, чем была в свое время в США. Объяснение этому одно — разный уровень экономических мотиваций, разная степень осознанной необходимости в создании правовой системы градорегулирования.

В табл. 10 отражены противоречивые позиции различных субъектов в отношении необходимости и степени срочности введения в России системы правового градорегулирования.

Таблица 10. Позиции различных субъектов в отношении необходимости и сроков введения в России системы правового градорегулирования (на начало 2008 г.)

| Субъекты градостроительной деятельности и градорегулирования | Позиции субъектов в отношении введения правовой системы градорегулирования, а также сроков её введения | | |
|---|--|-------------------------------|-------------------------------------|
| | Сейчас настроены безразлично или против | Считают, что нужно уже сейчас | Считают, что нужно потом, в будущем |
| 1. Граждане, правообладатели недвижимости: | | | |
| · граждане, не приватизировавшие квартиры | Безразлично | | |
| · граждане — собственники квартир, не опасющиеся уплотнения или сноса | Безразлично | | |
| · граждане, собственники квартир, опасющиеся уплотнения или сноса | | | |
| · граждане, имеющие индивидуальные жилые дома | | | |
| · правообладатели нежилой недвижимости | | | |
| 2. Строительные фирмы: | | | |
| · завоевавшие позиции на монопольном рынке в переходный период | Против | | |
| · вновь возникающие, планирующие развитие | | | |
| 3. Органы исполнительной власти: | | | |
| · городских округов, поселений, администрации которых не планируют развития | | | |
| · городских округов, поселений, администрации которых планируют активное развитие | | | |
| · субъектов РФ, которые распоряжаются земельными участками в столицах субъектов РФ | Против | | |
| · субъектов РФ, которые не распоряжаются земельными участками в столицах субъектов РФ | | | |
| · Российской Федерации | | | |
| 4. Законодатели — органы представительной власти: | | | |
| · городских округов, поселений | | | |
| · субъектов РФ | | | |
| · Российской Федерации | | | |

Примечание. Серый цвет ячеек таблицы свидетельствует о наличии соответствующей характеристики.

ЧАСТЬ II

КОМПОНЕНТЫ ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ

7. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ

В соответствии с определением, принятым в настоящей книге (см. раздел 1.1), градостроительное проектирование включает действия по подготовке четырех видов документов:

- 1) документов территориального планирования (схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных районов, генеральных планов городских округов, генеральных планов поселений);
- 2) планов реализации документов территориального планирования;
- 3) правил землепользования и застройки;
- 4) документации по планировке территории (проектов планировки территории, проектов межевания территории, включая градостроительные планы земельных участков в составе проектов межевания территории).

Далее будут рассмотрены особенности подготовки и применения указанных документов.

7.1. Логическая модель технологии градостроительного проектирования

Планирование — это моделирование будущего, это формирование образа будущего. Стоит только спросить, как формируется образ будущего применительно к городу, и мы немедленно попадаем в область технологии — технологии градостроительного проектирования. Невозможно планировать развитие города, не обладая технологией и не используя технологию градостроительного проектирования. Применительно к городу планирование — это всегда процесс планирования-проектирования.

Адекватная технология градостроительного проектирования не может быть абстрактной, выдуманной — она предопределена закономерностями существования объекта (формы-функции), в отношении которого осуществляется планирование-проектирование. Если же технология "живёт сама по себе", то это знак произошедших в сознании технологов-проектировщиков деформаций, которые неизбежно приведут к деформации города (более подробно об этом см. параграф "Устойчивость формы и изменчивость параметров города" в подразделе 2.2.1 и подраздел 2.2.2).

7.1.1. Принципы технологии градостроительного проектирования. Два типа объектов и ячейисто-сетевая неравномерная структура города

Технология градостроительного проектирования определяется закономерностями функционирования объектов, в отношении которых такое проектирование осуществляется.

Земельный участок — это первичное образование, которое сочетает в себе "внутреннее" и "внешнее" (см. раздел 2.1). "Внешнее" — это потребность во внешних связях, технических (дорога, инженерные ресурсы) и социальных (общение, воспитание, образование, рекреация), которая одновременно является и заказом на создание таких связей. Сумма индивидуальных заказов со стороны правообладателей множества земельных участков представляет собой совокупный заказ общества на функционирование и развитие технической и социальной инфраструктуры города. Возникает технологическая задача: как, опираясь на какую модель, каким расчётным способом определить величину и структуру совокупного заказа на техническую и социальную инфраструктуру, с одной стороны, и ответ на этот заказ в виде дифференцированных показателей мощности, вместимости, пропускной способности технической и социальной инфраструктуры города — с другой.

При решении этой технологической задачи следует учитывать особенности города как объекта, в отношении которого осуществляется планирование-проектирование, а именно учитывать принцип разделения всей совокупности городских объектов на две группы — локализованные и сетевые и принцип объединения всей совокупности городских объектов посредством модели ячеисто-сетевой неравномерной структуры города.

Принцип разделения всей совокупности городских объектов на локализованные и сетевые

Есть объекты, которые "живут для себя" — порождают потребности и транслируют их вовне с тем, чтобы получать извне в ответ на запрос ресурсы и услуги и потреблять их, пользоваться ими. Это жилые дома, производственные и иные объекты. Их можно назвать **несетевыми локализованными объектами**.

В то же время существуют объекты, которые "живут для других", то есть созданы и функционируют в ответ на запрошенные локализованными объектами потребности, предоставляя им инженерно-технические ресурсы (воду, газ, электричество), возможность пользоваться услугами связи (дорожной, телефонной), рекреации. Эти объекты можно назвать **сетевыми**. Они разделяются на две подгруппы:

- линейно-сетевые объекты — дороги и улицы (улично-дорожная сеть), инженерные сети (водопроводные, канализационные, газовые, электрические);
- сетевые локализованные объекты:
 - объекты, которые генерируют (производят) и аккумулируют (собирают) ресурсы, продукты жизнедеятельности, распределяя их по линейно-сетевым объектам для доставки потребителям либо для утилизации (уничтожения, переработки). Эти объекты вместе с линейно-сетевыми объектами образуют техническую инфраструктуру города;
 - объекты, которые предназначены для предоставления услуг социального характера, — детские сады, школы, поликлиники, больницы, места рекреации. Совокупность таких объектов — это сеть объектов социальной инфраструктуры города.

Принцип объединения всей совокупности объектов посредством модели ячеисто-сетевой неравномерной структуры города

Сетевые объекты обслуживают не единичные локализованные объекты, а их совокупности. Само существование сетевых объектов обусловлено наличием совокупностей земельных участков несетевых локализованных объектов.

Совокупности земельных участков "упакованы" в ячейках — элементах планировочной структуры разного масштаба, от меньшего к большему: квартал (совокупность земельных участков) — район (совокупность кварталов) — планировочный район (совокупность районов) — город (совокупность планировочных районов).

Иерархия и размерность ячеек подчиняются закономерностям централизованной

структуры города, фундаментальная характеристика которой — неравномерность, упорядоченная особым образом (см. подраздел 2.2.1).

Иерархия и размерность ячеек согласуются с иерархией и размерностью сетей (каналов инженерного обеспечения), образуя ячеисто-сетевую структуру города.

Иерархия и размерность сетей (каналов инженерного обеспечения) — это каркас в форме ветвящегося дерева. Модель дерева является операциональной методической моделью выполнения расчетов — определения баланса потребности — ресурсы.

7.1.2. Градостроительное проектирование в части технологии определения баланса потребности — ресурсы. Два условия, делающие возможным системное планирование-проектирование развития города

Пришло время ответить на поставленный в предыдущем разделе вопрос: как, опираясь на какую модель, каким расчётным способом определить величину и структуру совокупного заказа на техническую и социальную инфраструктуру, с одной стороны, и ответ на этот заказ в виде дифференцированных показателей мощности, вместимости, пропускной способности технической и социальной инфраструктуры города — с другой. Применительно к технической инфраструктуре ответ складывается из нескольких положений.

1. Заказ на техническое обеспечение (в виде обеспечения транспортных связей, поставки инженерных ресурсов — воды, газа, электричества и т.д.) формируется как сумма заказов:

1) заказ № 1 — заказ со стороны элемента планировочной структуры первого уровня (квартала) как сумма заказов со стороны совокупности земельных участков, расположенных в пределах квартала. Единичные земельные участки участвуют в формировании заказа, но в городе самостоятельными "заказчиками" быть не могут по причине того, что системы технического обеспечения строятся и функционируют для обслуживания совокупности, но не единичных земельных участков;

3) заказ № 2 — заказ со стороны элемента планировочной структуры второго уровня (района) как сумма заказов № 1 со стороны совокупности кварталов, расположенных в пределах района;

4) заказ № 3 — заказ со стороны элемента планировочной структуры третьего уровня (планировочного района) как сумма заказов № 2 со стороны совокупности районов, расположенных в пределах планировочного района;

5) заказ № 4 — заказ со стороны города в целом как сумма заказов № 3 со стороны совокупности планировочных районов, расположенных в пределах города.

Важно отметить, что заказ на техническое обеспечение формируют ячейки планировочной структуры разной величины — кварталы, микрорайоны, районы¹²².

2. Ответ на заказ осуществляется посредством линейно-сетевых объектов технического обеспечения. Есть две разновидности таких объектов (см. подраздел 7.1.1): 1) сети как совокупности линейных объектов (улично-дорожная сеть, сети инженерного обеспечения — магистральные, разводящие); 2) локально расположенные объекты инженерного обеспечения, генерирующие, аккумулирующие инженерные ресурсы, которые перенаправляются по сетям потребителям.

3. Таким образом, с одной стороны, мы имеем ячейки, порождающие потребности, а с другой — сети, каналы, по которым доставляется то, что "запрошено" ячейкой-потребителем — образованием, породившим потребность. Ячейки-сети — это обозначение фундаментальной характеристики города, его ячеисто-сетевой структуры. Нельзя не заметить сходства города с организмом (об этом также см. подраздел 2.2.2).

4. Понимание того, из каких элементов состоит объект, позволяет перейти к вопросу о технологиях и принципах его параметризации. Специфика объекта такова, что его

развитие имеет высокую степень неопределенности. Это предполагает построение модели, оценку и выбор вариантов. Первая фаза такой проектной технологии — определение порождаемых ячейками потребностей с учётом планируемого развития ячеек — элементов планировочной структуры города.

5. Два основных фактора определяют условия параметризации ячеек.

Во-первых, то, что каждая ячейка соотносится с другими ячейками — такова структура города, фундаментальными характеристиками которой являются центричность и неравномерность (см. подраздел 2.2.1). Чем ближе к центру, субцентру, тем выше плотность связей, тем меньше размер ячеек. Положение и размер ячейки согласуются с её функциональной специализацией — её специфическими особенностями в сопоставлении с иными ячейками в масштабе города и его частей.

Во-вторых, целостность ячейки как относительно самостоятельного образования. Под целостностью в данном случае следует понимать связь между плотностью заполнения ячейки (количество площадей для работающих и проживающих, количество работающих, количество проживающих) и порождаемой ею потребностью в объектах социальной инфраструктуры (объектах дошкольного воспитания, школьного и специального образования, медицинского обслуживания, рекреации и т.д.). Целостность ячейки — понятие относительное, поскольку ячейка планировочной структуры никогда не может быть самодостаточным образованием. Вопрос о локализации в пределах ячейки планировочной структуры объектов для обеспечения порождаемых ячейкой потребностей никогда не может быть решен положительно. Это ещё одна фундаментальная характеристика города — компенсаторность: порождаемые в локальных точках пространства (ячейках) потребности нельзя полностью реализовать в самих этих точках, такие потребности могут (а в отдельных случаях — должны) реализовываться за пределами ячеек планировочной структуры.

Из последнего утверждения вытекает важное методологическое положение, согласно которому параметризация части (в данном случае ячейки городского пространства) невозможна в принципе при отсутствии модели целого.

6. Определённая с учетом указанных выше факторов плотность заполнения ячейки, совокупности ячеек, всего города — это заказ на соответствующий объём ресурсов, услуг, которые должны предоставляться посредством функционирования линейно-сетевых объектов. Основные принципы параметризации технической инфраструктуры — системы линейно-сетевых объектов — состоят в следующем:

1) планируемые показатели мощности объектов, генерирующих, аккумулирующих инженерные ресурсы, должны соотноситься с показателями заказа — показателями плотности заполнения ячеек;

2) показатели мощности объектов, генерирующих, аккумулирующих инженерные ресурсы, должны соотноситься с показателями пропускной способности линейных объектов — сетей инженерного обеспечения;

3) показатели пропускной способности линейных объектов (сетей инженерного обеспечения) должны быть дифференцированы в соответствии с величинами заказов, порождаемых ячейками планировочной структуры;

4) дифференцированная пропускная способность линейных объектов — это:

а) соотносённость со структурой города (модель дерева);

б) различная ширина коридоров связи — линейных объектов, классифицированных по типам в соответствии с моделью дерева;

в) фиксация в документах градостроительного проектирования указанных коридоров связи, для обеспечения которых допускается резервирование, а также изъятие недвижимости для государственных или муниципальных нужд (об этом более подробно см. подраздел 7.1.3).

7. Однажды осуществленного соотношения параметров заказа и параметров ответа на заказ может оказаться недостаточно для принятия оптимальных решений с учетом

факторов разного происхождения. В этом случае должны производиться дополнительные проектные проработки моделируемой структуры города и расчётные итерации. Поскольку необходимо учитывать многие факторы, включая неформализуемые (факторы структуры города, сохранения его природно-ландшафтного своеобразия и художественного образа, факторы, определяемые привычками населения, сложившимися предпочтениями и стереотипами), процесс градостроительного проектирования носит ярко выраженный творческий характер.

Связь параметров потенциального заказа и параметров ответа на заказ достигается, только если такой заказ будет гарантирован — это необходимое условие планирования-проектирования. Но возникает коллизия. С одной стороны, источником потенциального заказа являются частные лица — правообладатели земельных участков. Принудить их к предоставлению гарантий в данном случае нельзя, можно только инициировать их максимальную экономическую деятельность (см. подраздел 2.1.4). С другой стороны, публичная власть, от имени которой осуществляется градостроительное проектирование, не может дать гарантии за частных лиц. Необходимые гарантии соответствия параметров потенциального заказа и параметров ответа на заказ можно обеспечить только посредством градостроительных регламентов, устанавливаемых правилами землепользования и застройки.

Определение в процессе градостроительного проектирования соотношения параметров потенциального заказа и параметров ответа на заказ связано с определением пределов возможностей и ответственности различных субъектов за развитие сетевых объектов технической и социальной инфраструктуры. Важность постановки задачи по определению этих пределов становится очевидной, если принять во внимание следующие обстоятельства:

1) в условиях рыночной экономики абсолютный приоритет в отношении объёмов строительства и реконструкции принадлежит частным лицам — застройщикам;

2) преобладающий объём строительства и реконструкции приходится на единичные земельные участки, которые порождают потребность в объектах технической и социальной инфраструктуры;

3) объекты технической и социальной инфраструктуры — это объекты сетевые, обслуживающие не отдельные земельные участки, но их совокупности — ячейки планировочной структуры города (кварталы, районы, планировочные районы);

4) частные застройщики не в состоянии в полном объёме обеспечить развитие сетевых объектов. Застройщики-девелоперы, которые комплексно развивают, обустраивают соответствующие территории — кварталы, микрорайоны, районы, также могут решить задачу развития всей совокупности сетевых объектов лишь частично, поскольку существуют пределы и их возможностей.

Задача решается путем: а) участия публичной власти в развитии технической и социальной инфраструктуры; б) партнерства публичной власти с частными застройщиками-девелоперами. Принципы такого партнёрства рассмотрены в разделе 10.6.

В условиях рынка недвижимости сама возможность системного планирования-проектирования развития города возникает при одновременном наличии двух условий:

1) если ставится задача соотносить между собой показатели объёмов возможного строительства и реконструкции и показатели запланированных для этого объёмов инженерных ресурсов и социальных услуг;

2) если частным лицам (неподотчётным публичной власти) гарантирована возможность реализации запланированных объёмов строительства, реконструкции, а также установлены "потолки", пределы, превышение которых недопустимо по той причине, что это нарушает баланс потребности — ресурсы и сводит на нет саму возможность планирования и реализации решений документов планирования. Одновременное га-

рантирование возможности строительства и его инициирования, а также того, что установленные пределы не будут превышены, обеспечивается установлением посредством правил землепользования и застройки юридически значимых и для администрации, и для частных лиц градостроительных регламентов.

Если есть первое условие, но нет второго (нет правил землепользования и застройки), то это означает, что:

- первое условие (планирование) превращено в номинальное действие, "камуфляж", поскольку результаты планирования ни на что не опираются, нет правовых гарантий того, что запланированный баланс потребности — ресурсы не будет нарушен индивидуальными внесистемными решениями администрации или волонтаристскими действиями частных застройщиков;
- второе условие (градостроительное зонирование в виде юридически значимых градостроительных регламентов) замещено квазиправовыми и неправовыми эрзац-технологиями, основанными на индивидуальных административных процедурах предварительного согласования мест размещения объектов строительства, которые игнорируют все возможные "потолки" и девальвируют систему планирования.

Такая ситуация наблюдается на этапе перехода от административной системы к системе правового градорегулирования (см. разделы 6.1 и 6.2¹²³).

7.1.3. Градостроительное проектирование и принципы изъятия недвижимости для размещения сетевых объектов технической инфраструктуры

При градостроительном проектировании обязательно происходит разделение объектов на две группы — несетевые локализованные объекты "для себя" и сетевые (линейные и локализованные) "для других — для всех" (см. подраздел 7.1.1). При принятии решений о размещении объектов приходится сталкиваться с тем, что "место занято". Чтобы разместить нечто новое, надо освободить занятое место. Очевидно, что процесс освобождения занятого места должен строиться на разных основаниях в зависимости от того, хотим ли мы разместить объект "для себя" или объект "для всех".

Размещение на занятом месте нового объекта "для себя" может состояться только при согласии правообладателя земельного участка — правообладателя занятого места. Нет такого согласия — не получится и разместить на "старом" месте новый объект. Отношения договаривающихся субъектов в данном случае определяются нормами гражданского законодательства.

Разместить на занятом месте новый объект "для всех" можно помимо воли правообладателя земельного участка — правообладателя занятого места путём использования механизма принудительного изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Однако такая возможность может быть реализована только при соблюдении определённых федеральными законами требований, то есть не всегда, не во всех случаях.

Чтобы разобраться, в каких случаях может состояться принудительное изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд в целях размещения новых объектов на занятых и освобождаемых местах, зафиксируем принципы такого принудительного изъятия, которые следуют из норм федеральных законов, в том числе ЗК РФ и ГрК РФ:

- 1) полномочия публичной власти — это право и одновременно обязанность государственных и муниципальных органов делать то, что нужно обществу, всем;
- 2) для выполнения не всех, а только некоторых полномочий допускается принудительное изъятие у частных лиц принадлежащих им земельных участков;
- 3) к полномочиям, для осуществления которых допускается принудительное изъятие у частных лиц принадлежащих им земельных участков, относятся полномочия, связанные с размещением сетевых объектов — объектов "для всех";

4) согласно ЗК РФ принудительное изъятие у частных лиц принадлежащих им земельных участков может состояться только в исключительных случаях и при отсутствии других вариантов размещения сетевых объектов "для всех"¹²⁴. Очевидно, что факт отсутствия других вариантов должен быть доказан. Есть только один рациональный способ предъявления подобного рода доказательств — это документы градостроительного проектирования (об этом — ниже);

5) ЗК РФ и ГрК РФ фактически устанавливают типологию объектов, для размещения которых допускается принудительное изъятие принадлежащих частным лицам земельных участков: а) объекты обороны и безопасности государства; б) линейно-сетевые объекты технической инфраструктуры федерального, регионального и местного значения.

Технология градостроительного проектирования в части определения мест размещения объектов, для строительства которых может быть осуществлено принудительное изъятие земельных участков, определена ГрК РФ:

1) посредством документов территориального планирования определяются границы зон планируемого размещения сетевых (линейных и локализованных) объектов, для размещения которых предлагается изъятие земельных участков у частных лиц. С помощью обосновывающих материалов к проектам документов территориального планирования предъявляются варианты возможного размещения соответствующих объектов и доказываются факт отсутствия других вариантов. До утверждения генеральных планов городских округов, поселений в обязательном порядке проводятся публичные слушания (подробно об этом см. главу 13);

2) посредством документации по планировке территории (проектов планировки и проектов межевания в составе проектов планировки), подготавливаемой на основе утверждённых документов территориального планирования и в соответствии с границами зон планируемого размещения соответствующих объектов, определёнными такими документами, устанавливаются, уточняются границы вновь образуемых земельных участков (линейных или локализованных) для размещения сетевых объектов на месте прежних земельных участков, подлежащих изъятию. В составе обосновывающих материалов к документации по планировке территории определяются размеры компенсации, которая должна быть выплачена правообладателям существующих земельных участков в соответствии с показателями рыночной стоимости недвижимости. До утверждения той документации по планировке территории, которую должны утверждать органы местного самоуправления городских округов, поселений, в обязательном порядке проводятся публичные слушания (подробно об этом см. главу 13).

После утверждения документации по планировке территории, определившей все необходимые содержательные вопросы, или одновременно с утверждением такой документации, на основе и в соответствии с ней принимается отдельный нормативный правовой акт, содержащий решение о принудительном изъятии соответствующих земельных участков. На основе такого акта начинаются действия по принудительному изъятию земельных участков в соответствии с требованиями законодательства¹²⁵.

7.2. Документы градостроительного проектирования

7.2.1. Взаимосвязь документов градостроительного проектирования

Документы градостроительного проектирования могут быть связаны друг с другом двояким образом. Горизонтальная связь существует между документами, подготавливаемыми различными органами власти различных уровней, вертикальная, или технологическая, — между документами, подготавливаемыми одним органом власти в соответствии с его полномочиями.

Горизонтальная связь обеспечивается:

1) установлением непересекающихся полномочий между различными уровнями власти и границ их действия по вопросам градорегулирования;

2) обязательным учётом утверждённых документов при подготовке проектов документов и их согласованием в части соответствия проектов документов утверждённым документам;

3) совместной подготовкой проектов документов различными органами власти различных уровней.

Особенности вертикальной, или технологической, связи между документами, подготавливаемыми одним органом власти, представлены в виде таблицы (см. табл. 11).

Таблица 11. Вертикальная, или технологическая, связь между документами градостроительного проектирования

| Виды документов градостроительного проектирования 1 | Основные позиции документов градостроительного проектирования, используемые и детализируемые при подготовке последующих документов 2 |
|---|---|
| <p>Документы, подготавливаемые на уровне Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных районов</p> | |
| <p>1. Схемы территориального планирования</p> | <p>Каркас организации территории – инфраструктурный и природный (федерального, регионального, районного уровней – в соответствии с уровнем документа):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) границы зон планируемого размещения объектов федерального, регионального, районного значения, прежде всего линейных (сетевых) объектов дорожной, инженерной инфраструктуры, для размещения которых допускается принудительное изъятие недвижимости для государственных или муниципальных нужд; 2) отображение существующих границ или предложения по изменению границ земель лесного фонда, водного фонда, сельскохозяйственного назначения, особо охраняемых природных территорий, в отношении которых органы местного самоуправления городских округов и поселений не вправе принимать решения |
| <p>2. Планы реализации схем территориального планирования</p> | <p>Перевод планов, зафиксированных на схемах территориального планирования, в перечень и показатели мероприятий-действий, а также в указание субъектов исполнения и сроков. Увязка территориального планирования с бюджетным планированием:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) приоритетные (по локализации и срокам) проекты. Сроки подготовки документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства различного значения в соответствии с границами зон планируемого размещения объектов, определёнными схемами территориального планирования; 2) сроки подготовки проектной документации и сроки строительства объектов различного значения; 3) финансово-экономическое обоснование (расчёты) реализации схем территориального планирования по этапам. <p>Постоянное обновление планов реализации схем территориального планирования с периодичностью в 1-2 года в части увязки с процессом бюджетного планирования, определения иных источников финансирования, уточнения приоритетных проектов и их параметров</p> |
| <p>3. Документация по планировке территории</p> | <p>Подготавливается на основании и в соответствии с планом реализации схемы территориального планирования и самой схемы – в части определённых схемой границ зон планируемого размещения объектов соответствующего значения. В составе документации по планировке территории подготавливается градостроительный план земельного участка, на основании и с учётом положений которого происходят следующие действия:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) формирование земельных участков – землеустроительные работы и кадастровый учёт; 2) предоставление земельных участков; 3) подготовка проектной документации в соответствии с градостроительным планом земельного участка; 4) государственная экспертиза проектной документации; 5) получение разрешения на строительство; 6) осуществление строительства; 7) получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию |

1

2

Документы, подготавливаемые на уровне городских округов, поселений

1. Генеральный план городского округа (поселения)

Основные положения об организации и развитии территории городского округа (поселения), в частности:

- 1) границы зон планируемого размещения объектов местного значения (с отображением таких зон применительно к объектам федерального, регионального, районного значения), прежде всего линейных (сетевых) объектов дорожной, инженерной инфраструктуры, для размещения которых допускается принудительное изъятие недвижимости для государственных или муниципальных нужд;
- 2) функциональное зонирование – границы функциональных зон с параметрами планируемого развития таких зон. Используются для учёта при последующем градостроительном зонировании (при подготовке правил землепользования и застройки) – установлении юридически значимых для всех правообладателей недвижимости градостроительных регламентов

2. План реализации генерального плана

Перевод решений генерального плана в перечень и показатели мероприятий-действий, а также в указание субъектов исполнения и сроков. Узвязка территориального планирования с бюджетным планированием:

- 1) решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки или о внесении изменений в правила;
- 2) приоритетные (по локализации и по срокам) проекты, прежде всего проекты, определенные комплексной схемой (подготовленной в составе плана реализации генерального плана) развития сетей и объектов дорожной, инженерной и иной инфраструктуры. Сроки подготовки документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства в соответствии с границами зон планируемого размещения объектов, определёнными генеральным планом;
- 3) сроки подготовки проектной документации и сроки строительства объектов местного значения;
- 4) финансово-экономическое обоснование (расчёты) реализации генерального плана по этапам.

Постоянное обновление плана реализации генерального плана с периодичностью в 1-2 года в части увязки с процессом бюджетного планирования, определения иных источников финансирования, уточнения приоритетных проектов и их параметров

3. Правила землепользования и застройки

Правила землепользования и застройки:

- 1) содержат подготовленные с учётом основных положений генерального плана юридически значимые для всех правообладателей недвижимости градостроительные регламенты;
- 2) содержат основные процедуры градорегулирования, осуществляемого на местном уровне;
- 3) подлежат выполнению при осуществлении всех действий по градорегулированию, включая учёт градостроительных регламентов при подготовке документации по планировке территории

4. Документация по планировке территории

Подготавливается на основании и в соответствии с правилами землепользования и застройки, планом реализации генерального плана, генеральным планом. В составе документации по планировке территории подготавливается градостроительный план земельного участка, на основании и с учётом положений которого происходят последующие действия:

- 1) формирование земельных участков – землеустроительные работы и кадастровый учёт;
- 2) предоставление земельных участков;
- 3) подготовка проектной документации в соответствии с градостроительным планом земельного участка;
- 4) государственная экспертиза проектной документации;
- 5) получение разрешения на строительство;
- 6) осуществление строительства;
- 7) получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию

Табл. 11 демонстрирует схожие черты и различия в деятельности по подготовке документов градостроительного проектирования на "верхнем" уровне — уровне Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных районов и на "нижнем" уровне — уровне городских округов и поселений.

1. На обоих уровнях публичная власть планирует-проектирует "для себя", для обеспечения размещения и строительства объектов, за которые отвечает соответствующий уровень публичной власти в соответствии с полномочиями, которые предоставлены законом (о вторичности полномочий по отношению к функциям объекта см. подраздел 2.3.2). Это прежде всего линейные (сетевые) объекты дорожной и инженерной инфраструктуры, для размещения которых допускается принудительное изъятие недвижимости для государственных или муниципальных нужд (более подробно об этом см. подраздел 7.1.3).

2. На "нижнем" уровне — уровне городских округов и поселений — органы местного самоуправления планируют-проектируют также "для других". "Другие" — это частные лица. Если "самой себе" публичная власть может дать прямое указание в части планирования и выполнения конкретных действий, то частным лицам, которые являются правообладателями недвижимости и живут в демократическом государстве, невозможно приказать. Им можно только установить ограничения — рамки, но таким образом, чтобы не только ограничить деятельность, но и побудить к инициативной экономической деятельности. Применительно к использованию недвижимости такие рамки можно установить только "на месте" — на уровне городов, поселений. Вот почему градостроительное зонирование выполняется органами местного самоуправления и не выполняется государственными органами власти (более подробно об этом см. подраздел 5.1.2 и главу 9).

3. Планирование-проектирование "для себя" всегда содержит другую составляющую — планирование-проектирование "для других" (это и понятно, ведь власть предназначена для служения "другим" — частным лицам, обществу). Однако если для "верхнего" уровня эта связь не прямая, а опосредованная, то для "нижнего" уровня — наоборот: на местах вообще невозможно планировать-проектировать, не согласуя одновременно и объёмы деятельности частных лиц, и соответствующие этим объёмам мощности линейной (сетевой) дорожной, инженерной и иной инфраструктуры, за развитие которой отвечает местная власть (об этом более подробно см. подраздел 7.1.2).

7.2.2. Правовой статус различных документов градостроительного проектирования

В данном подразделе правовой статус различных документов градостроительного проектирования рассмотрен с позиции наступления правовых последствий для частных лиц с момента утверждения таких документов (для наглядности они сведены в таблицу).

Таблица 12. Документы градостроительного проектирования и их правовой статус, характеризующий наступлением правовых последствий для частных лиц с момента утверждения соответствующих документов

| Документы градостроительного проектирования, их основные позиции, а также иные документы и решения, принимаемые на основе и в соответствии с утверждёнными документами градостроительного проектирования | Наступление правовых последствий для частных лиц с утверждением, принятием соответствующих документов | |
|--|---|--|
| | Не наступают правовые последствия для частных лиц | Наступают правовые последствия для частных лиц |
| Документы градостроительного проектирования, подготавливаемые на уровне Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных районов, а также решения, принимаемые на основе таких документов | | |
| 1. Схемы территориального планирования, включая утверждаемые в составе таких схем границы зон планируемого размещения объектов федерального, регионального, районного значения | | |

| 1 | 2 | 3 |
|--|---|---|
| 2. Планы реализации схем территориального планирования | | |
| 3. Документация по планировке территории, включая утверждаемые в составе такой документации красные линии как границы земельных участков для планируемых линейных (сетевых) объектов дорожной, инженерной и иной инфраструктуры, для размещения которых допускается принудительное изъятие недвижимости для государственных или муниципальных нужд | | |
| 4. Решение о принудительном изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд, связанных с размещением соответствующих объектов, для размещения которых такое изъятие допускается законодательством. Принимается на основе утверждённой документации по планировке территории (градостроительных планов образуемых на месте существующих земельных участков) | | |
| Документы градостроительного проектирования, подготавливаемые на уровне городских округов и поселений, а также решения, принимаемые на основе таких документов | | |
| 1. Генеральные планы, включая утверждаемые в их составе: - границы зон планируемого размещения объектов местного значения; - основные положения о функциональном зонировании | | |
| 2. Планы реализации генеральных планов | | |
| 3. Правила землепользования и застройки | | Градостроительные регламенты, которые определяют основу правового режима использования земельных участков и расположенных на них объектов |
| 4. Документация по планировке территории, включая утверждаемые в составе такой документации красные линии как границы земельных участков для планируемых линейных (сетевых) объектов дорожной, инженерной и иной инфраструктуры, для размещения которых допускается принудительное изъятие недвижимости для государственных или муниципальных нужд | | |
| 5. Решение о принудительном изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд, связанных с размещением соответствующих объектов, для размещения которых такое изъятие допускается законодательством. Принимается на основе утверждённой документации по планировке территории (градостроительных планов образуемых на месте существующих земельных участков) | | |

Анализ табл. 12 показывает следующее.

1. Среди всех видов документов градостроительного проектирования есть только один документ, с принятием которого наступают правовые последствия для частных и всех иных лиц. Это правила землепользования и застройки, посредством которых устанавливаются градостроительные регламенты, а такие регламенты закладывают основу правового режима использования земельных участков и расположенных на них объектов. Именно данным обстоятельством определяется более высокий юридический статус правил землепользования и застройки в сравнении со всеми иными документами градостроительного проектирования, включая генеральные планы городских округов и поселений.

2. Правовой статус иных, кроме правил землепользования и застройки, документов градостроительного проектирования (документов территориального планирования, планов реализации документов территориального планирования, документации по планировке территории) определяется тем, что:

а) с утверждением таких документов наступают административные последствия для органов публичной власти, которые утвердили документы (в части выполнения действий по реализации утверждённых документов), а также для других органов публичной власти, которые обязаны учитывать утверждённые документы;

б) документы градостроительного проектирования являются основанием для подготовки других документов, а именно:

- документы территориального планирования — для подготовки планов реализации документов территориального планирования;
- документы территориального планирования и планы реализации документов территориального планирования — для подготовки документации по планировке территории (основанием для указанной документации являются также правила землепользования и застройки — в случаях, когда такая документация утверждается органами местного самоуправления городских округов, поселений);
- документация по планировке территории — для осуществления последующих действий, например связанных с предоставлением земельных участков, приданием статуса территорий общего пользования соответствующим территориям;

в) документация по планировке территории (которая "впитала в себя" и детализировала решения предшествующих документов) может стать основанием для подготовки решений, после принятия которых наступают правовые последствия для частных лиц. Это решения о принудительном изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд, связанных с размещением объектов, в отношении которых такое изъятие допускается законодательством (более подробно об этом см. подраздел 7.1.3).

7.3. Соотношение градостроительного проектирования и архитектурно-строительного проектирования

В системе градостроительной деятельности существуют два вида проектирования: **градостроительное** и **архитектурно-строительное**. Почему?

Имеется объективная необходимость в установлении пределов строительной, реконструктивной, хозяйственной деятельности частных лиц. Кто может устанавливать такие пределы? Понятно, что только публичная власть. Как она это делает? Как — это есть технология градостроительного проектирования. Очевидно, что именно назначением указанных действий обусловлено положение, согласно которому документы, подготавливаемые в системе градостроительного проектирования, должны всегда утверждаться публичной властью.

Частные лица, действуя в рамках, установленных для них публичной властью, для осуществления своих экономических намерений (реализуемых путём строительной, реконструктивной, хозяйственной деятельности) также должны проектировать, а кроме того, иметь определенную свободу в части результатов проектирования. Осуществляемое частными лицами проектирование — это архитектурно-строительное проектирование, посредством которого подготавливается проектная документация. Очевидно, что такая документация должна проверяться уполномоченными органами публичной власти на предмет соответствия установленным пределам (градостроительным регламентам), но утверждаться публичной властью она не может. Проектную документацию, в отличие от документов градостроительного проектирования, должны утверждать частные лица — застройщики, являющиеся правообладателями земельных участков, на которых проектируются и будут строиться соответствующие объекты.

7.3.1. Переход от градостроительного проектирования к архитектурно-строительному проектированию

Между градостроительным проектированием и архитектурно-строительным проектированием должен существовать "мостик" — документ-посредник, который соединит результаты завершённой работы публичной власти, определившей ограничения-пределы для частных лиц, и будущие результаты работы частных лиц, фактически выполняемой в рамках выданного им "задания". Таким документом — заданием для подготовки проектной документации является градостроительный план земельного участка, в котором публичная власть "сообщает" частному лицу всё, что ему необходимо знать (от публичной власти) для подготовки проектной документации, — градостроительный регламент, технические условия на подключение к сетям инженерного обеспечения. Более подробно о значении и содержании градостроительного плана земельного участка см. подраздел 10.3.6.

В период отсутствия рыночных отношений и рынка недвижимости, а также в переходный период, когда публичная власть еще не совершила всех необходимых действий для перехода к системе правового градорегулирования, когда она не обладает правовой информацией (в виде градостроительных регламентов), которая должна быть сообщена частным лицам — застройщикам, неизбежно должен был существовать документ, в котором бы отсутствующая правовая информация замещалась информацией технологической, подготавливаемой в административном порядке индивидуально, применительно к каждому проектируемому объекту. Таким технологическим, то есть не правовым, документом было "архитектурно-планировочное задание", которое в соответствии с ГрК РФ ныне заменено правовым документом — градостроительным планом земельного участка¹²⁶.

Ранее наряду с выдачей архитектурно-планировочных заданий публичная власть фактически осуществляла утверждение проектной документации. Это противоречит принципам правовой системы в условиях рынка недвижимости, но полностью согласуется с принципами социалистического градостроительства¹²⁷. Дело в том, что в условиях, когда существовал фактически единственный собственник и земли и объектов (как существующих, так и планируемых к строительству), одни представители государства указывали и проверяли выполнение указаний, а другие представители государства осуществляли проектирование и строительство в соответствии с выданными им указаниями (архитектурно-планировочными заданиями). При этом пределов для таких указаний не было и не могло быть. Поэтому указания определяли не только параметры и назначение будущих объектов, объёмы, сроки финансирования и строительства, но и внешний облик будущих сооружений путём определения подлежащих использованию строительных материалов, цвета покраски фасадов и пр.

В этой связи формируется и распространяется ложное представление о том, что социалистическое градостроительство регламентирует эстетику города, а практикуемое в условиях рынка недвижимости правовое градорегулирование не обладает для этого правовыми инструментами.

7.3.2. Установление публичной властью требований эстетики к проектируемым объектам

В отношении установления публичной властью адресуемых частным застройщикам требований эстетики к проектируемым объектам должны быть зафиксированы несколько положений.

Во-первых, установление властью таких требований не может быть императивом, применяемым без изъятий везде и всегда. Если бы это было так, то такой императив основывался бы на ложном представлении о том, что "власть всегда права" — всегда бо-

лее компетентна в вопросах эстетики, чем добросовестные правообладатели недвижимости, которые на самом деле в наибольшей степени, чем кто бы то ни было, заинтересованы в её наилучшем использовании и привлекательном облике.

Во-вторых, что такое "требования эстетики" к проектируемым объектам? Вот слагаемые ответа на поставленный вопрос.

1. Требования эстетики — это требования, устанавливаемые публичной властью (от имени местного сообщества граждан) и адресуемые частным лицам — застройщикам для выполнения. Имеет ли власть право устанавливать такие требования? Да, наличие такого права отрицать нельзя.

2. Требования эстетики — это требования, сформулированные "загодя" — до того, как возникнут строительные, реконструктивные намерения и будут произведены действия по реализации таких намерений. Иное (то есть отсутствие загодя сформулированных требований) означало бы, что власть не берёт на себя обязательств перед избирателями в части создания правовой определённости — не выполняет функций подлинной власти, того, ради чего она создана. Поэтому требования эстетики — это "защита прошлого" (посредством ранее сформулированных представлений о красоте) перед будущим, перед непредсказуемостью будущего. Это охранительные требования.

3. Применительно к эстетике охранительные требования не могут быть универсальными, всеохватными. Природа эстетики предопределяет обязательное наличие двух компонентов в составе её требований: а) охранительных требований (защита прошлого от будущего); б) возможности преодоления охранительных требований (защита будущего от прошлого — защита возможности появления незнаемого, но эстетически ценного будущего).

4. Одновременное наличие и охранительных требований, и возможности их преодоления — это фундаментальная, неизбежная противоречивость требований эстетики. Это значит, что установление, равно как и неустановление, таких требований не может в принципе гарантировать наступления "эстетического благополучия".

5. На практике это непреодолимое противоречие требований эстетики может и должно преодолевать посредством установления:

а) разумного баланса между "эстетическим принуждением" (установлением эстетических требований) и "эстетической свободой" (неустановлением эстетических требований);

б) исчерпывающего перечня правовых технологий регулирования — всех возможных компонентов регулирования ("что") и всех возможных правовых инструментов регулирования ("как") для разумного выбора их сочетаний — выбора между установлением и неустановлением требований, выбора "степени жёсткости требований" в соответствии с эстетическими особенностями конкретных ситуаций.

В-третьих, что такое "все возможные компоненты регулирования" эстетического, визуального облика городского пространства? Исчерпывающий перечень таких компонентов в отношении проектируемых частными лицами объектов включает¹²⁸:

1) параметры объектов — высота (этажность), предельная протяжённость по фронту улиц, разрывы между объектами. Такие параметры устанавливаются градостроительными регламентами с учётом технических регламентов безопасности;

2) "непараметрические характеристики": а) используемые строительные материалы фасадов (кирпич, дерево, бетон и т.д.); б) цветовое решение фасадов; в) ритмика членений фасадов; г) сочетание "а", "б" и "в" как стилистические особенности объектов. Согласно действующему законодательству такие характеристики могут устанавливаться применительно к объектам, которые не являются объектами культурного наследия (но расположены в зонах их влияния) посредством проектов зон охраны объектов культурного наследия и включаться в состав градостроительных регламентов (как ограничения, определённые указанной разновидностью зоны с особыми условиями использования территории, — см. п. 4 и 9 ст. 1 ГрК РФ).

В-четвёртых, возникает вопрос о возможности регулирования "непараметрических характеристик" объектов, расположенных вне границ зон охраны объектов культурного наследия. Следует особо подчеркнуть, что этот вопрос возникает не в связи с намерением осуществлять тотальное регулирование, а в связи с необходимостью определить исчерпывающий перечень всех возможных способов регулирования (которые могут использоваться или не использоваться в соответствии с конкретными ситуациями, обстоятельствами и задачами, а также с позицией регулирующих органов — органов местного самоуправления). Ответ на этот вопрос складывается из следующих положений.

1. Действующее законодательство Российской Федерации не предусматривает возможности регулирования "непараметрических характеристик" объектов, расположенных вне границ зон охраны объектов культурного наследия.

2. Имеется не реализованная на данный момент возможность установления указанного вида регулирования. Для этого есть несколько способов — от внесения соответствующих дополнений в ГрК РФ до "инициативного регулирования" посредством региональных законов и (или) муниципальных нормативных правовых актов. Последнее может быть реализовано следующим образом:

- а) в правила землепользования и застройки вводятся "рамочные" нормы:
- о возможности установления публичных сервитутов — налагаемых на правообладателей объектов недвижимости, фасады которых обращены на территории общего пользования (улицы, площади, парки, скверы, бульвары), обязанностей соблюдать требования эстетики в части "непараметрических характеристик"¹²⁹;
- формализации содержания публичных сервитутов (посредством принятия отдельного муниципального нормативного правового акта) — требований эстетики в части "непараметрических характеристик";
- контроле за выполнением публичных сервитутов на стадии выдаваемых органами местного самоуправления разрешений на строительство и разрешений на ввод построенных, реконструированных объектов в эксплуатацию¹³⁰;
- б) подготавливается, принимается и публикуется муниципальный нормативный правовой акт, содержащий:
- схему границ зон действия публичных сервитутов, устанавливаемых для соблюдения требований эстетики применительно к выбранным частям территорий общего пользования;
- формализованное описание "непараметрических характеристик" объектов, расположенных в установленных посредством указанной схемы границах зон действия публичных сервитутов. Такое формализованное описание может быть представлено в виде типологических схем-примеров ("образцовых решений");
- в) по мере наработки практики такого регулирования содержание указанного муниципального нормативного правового акта может быть инкорпорировано в сводный акт — правила землепользования и застройки.

Таким образом, утверждение о том, что в отличие от социалистического градостроительства практикуемое в условиях рынка недвижимости градорегулирование не обладает правовыми инструментами регулирования эстетических характеристик города, не соответствует действительности. На самом деле вопрос сводится к тому, чтобы реализовать на практике тот потенциал правового градорегулирования, который пока ещё не использован в полной мере.

8. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

8.1. Территориальное планирование и иные виды планирования

У осуществляемого публичной властью планирования в целом и территориального планирования в частности есть ряд особенностей, которые определяются нижеперечисленными положениями.

1. Для публичной власти не может быть выбора — планировать или не планировать. Публичная власть обязана осуществлять планирование. Однако если, например, обязанность ежегодно принимать бюджет является для всех очевидной, то обязанность подготавливать документы территориального планирования до недавнего времени была в России, напротив, неочевидной. Иными словами, если отсутствие бюджета является прямым упреком власти в бездеятельности, то отсутствие генерального плана нередко воспринимается как неприятность, с которой вполне можно продолжать жить. Такая ситуация объясняется рядом причин. В частности, до принятия ГрК РФ разработка документов территориального планирования была квазиобязанностью по причине отсутствия правовых последствий, которые бы наступали при отсутствии такого документа. Федеральным законом "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации" правовые последствия впервые определены, и это **принуждает** публичную власть делать то, что раньше она могла и не делать. Кроме того, как уже отмечалось, сложилась ситуация, при которой "чем меньше генплана", тем больше возможностей для применения индивидуальных, скрытых от постороннего глаза административных процедур предварительного согласования мест размещения объектов строительства (о разрушительном воздействии этого института на процесс становления правового градорегулирования см. раздел 6.1).

2. Любой вид планирования рано или поздно должен завершаться подготовкой документов территориального планирования. Планирование осуществляется применительно к развитию общества. Общество телесно и пространственно. Если речь идет о завершённом планировании, переходящем в стадию реализации, то развитие общества не может планироваться без пространственной, территориальной компоненты. Если же такая компонента отсутствует, то речь может идти только о незавершённом, подготовительном, начальном планировании.

3. Планирование — сложный процесс. Он состоит из нескольких технологических этапов, причем на начальных этапах территориальная компонента до поры до времени может отсутствовать. Планирование, не содержащее территориальной компоненты или содержащее ее в "свёрнутом виде", или предполагающее появление такой компоненты в последующем, именуется социально-экономическим планированием, стратегическим планированием, концептуальным планированием и т.д. Его результаты представляются в виде соответствующих программ и планов описательного и расчётного характера.

4. Документы начального, промежуточного планирования — планы, программы социально-экономического планирования, стратегического планирования — в силу своей начальности и незавершённости не могут иметь правовых последствий для третьих лиц. Это своего рода "декларации о намерениях" с соответствующим юридическим статусом, которые часто бывают полезны и необходимы. Посредством таких деклараций (они могут подготавливаться с участием общественности) органы власти предъявляют избравшим их гражданам стратегию и план предстоящих действий, а также обязуются этот план выполнять и нести административную ответственность за невыполнение.

Реализация декларации о намерениях рано или поздно потребует от публичной власти взять на себя уже не только обязательства административного характера (ответственность подразделений администрации перед главой администрации), но и обяза-

тельства подготовить документы более высокого юридического статуса, принятие которых повлечёт за собой правовые последствия для третьих лиц, то есть для граждан. Такими документами более высокого юридического статуса являются документы территориального планирования. С их утверждением наступают, например, такие правовые последствия, как возможность принимать решения об изъятии, резервировании принадлежащей частным лицам недвижимости для государственных и муниципальных нужд.

5. Документы территориального планирования, являясь завершёнными документами, то есть подготовленными к практической реализации, содержат не только территориальную компоненту, но и "нетерриториальную" — социально-экономические, демографические, экологические обоснования, прогнозы, расчёты, оценки вариантов и последствий их реализации, которые подготавливаются в составе обосновывающих материалов к проектам таких документов.

6. Поскольку существует возможность подготавливать как начальные, промежуточные документы планирования без территориальной компоненты — декларации о намерениях (планы, программы социально-экономического планирования, стратегического планирования, далее — ПСЭП), предполагающие последующие стадии доведения планирования до завершения, так и завершённые до уровня подготовленности к реализации документы — документы территориального планирования (далее — ДТП), возникает вопрос: что сначала, а что потом? Рассмотрим сперва, какие имеются варианты, а затем — как осуществить выбор из этих вариантов применительно к различным случаям и обстоятельствам.

Итак, есть три варианта последовательности действий:

- **вариант 1** — сначала ПСЭП, потом ДТП;
- **вариант 2** — сначала ДТП, затем ПСЭП — при необходимости;
- **вариант 3** — одновременно подготавливаются и ПСЭП, и ДТП. Утверждённая ПСЭП включается, инкорпорируется в обосновывающие материалы ДТП, который утверждается одновременно с утверждением ПСЭП или несколько позже.

Выбор из указанных вариантов осуществляется применительно к двум случаям.

Случай 1 — ДТП отсутствует. В этом случае выбор должны определять три фактора: 1) время; 2) результативность, то есть наличие такого результата, при опоре на который можно переходить к практической реализации планов; 3) деньги. Очевидно, что в данной ситуации более целесообразно воспользоваться вариантом 2.

Случай 2 — ДТП имеется. В этом случае речь может идти о внесении изменений в действующий ДТП. Выбор одного из трех вариантов должен определяться прежде всего "глубиной" планируемых изменений. Если планируемые изменения незначительны, то целесообразнее выбрать вариант 2 (при параллельной подготовке правил землепользования и застройки в случае их отсутствия). Если планируемые изменения ДТП значительны, то придется принять во внимание фактор времени (выбор из вариантов 1 и 3), а также фактор выбора приоритетов. Последнее означает, что в первую очередь следует наладить, организовать рутинный процесс градорегулирования, решить самые неотложные задачи текущей жизни. С этой точки зрения при выборе вариантов должен учитываться факт наличия или отсутствия правил землепользования и застройки, которые, устанавливая градостроительные регламенты, определяют правовой режим использования земельных участков. После решения этих первоочередных задач или параллельно должны решаться задачи внесения изменений в существующие документы планирования и подготовки концептуально новых документов планирования.

В табл. 13 сопоставлены два подхода к выбору последовательности действий по планированию: **подход 1** — первоначальное принятие ПСЭП и **подход 2** — первоначальное утверждение ДТП.

Таблица 13. Сопоставление двух подходов к выбору последовательности действий по планированию с точки зрения сроков наступления правовых последствий планирования и начала реализации документов планирования

| Подходы к выбору последовательности действий по планированию | Правовые последствия и сроки (выделено тоном наличие правовых последствий со дня принятия документа; пунктир — день принятия документа, начала действий по реализации документов путём проектирования и строительства приоритетных объектов) |
|---|---|
| <p>Подход 1: первоначальное принятие программы (стратегии, концепции) социально-экономического развития вне состава обосновывающих материалов к документу территориального планирования</p> | <p>Правовые последствия перед третьими лицами (гражданами) не наступают. Могут возникать административные последствия в виде обязательств нижестоящих должностных лиц перед вышестоящими должностными лицами по выполнению действий в соответствии с утвержденным документом. Реализация документа в части строительства приоритетных объектов не может состояться без документа территориального планирования, который предстоит подготовить и утвердить</p> |
| <p>Подход 2: - первоначальное утверждение документа территориального планирования, к проекту которого в обязательном порядке прилагаются обоснования, в том числе обоснования по вопросам социально-экономического развития (в обоснованиях могут использоваться материалы программ, стратегий, концепций)</p> | <p>Наступление правовых последствий для третьих лиц в части наличия основания для принятия решений об изъятии недвижимости для размещения объектов в порядке реализации государственных или муниципальных нужд. Наступление обязательств административного характера подготовить и принять в течение трех месяцев со дня утверждения документа территориального планирования плана реализации такого документа</p> |
| <p>- утверждение плана реализации документа территориального планирования</p> | <p>Увязка планов с выбором приоритетных проектов, объёмами, сроками, источниками финансирования и определением ответственных за выполнение действий в запланированные сроки. Ежегодное уточнение плана реализации в соответствии с процессом бюджетного планирования на каждый предстоящий финансовый год</p> |
| <p>- в соответствии с планом реализации подготовка и утверждение правил землепользования и застройки</p> | <p>Правилами устанавливаются градостроительные регламенты как правовые гарантии использования недвижимости. Инициирование строительной активности частных лиц в направлении реализации планов, принятых властью от имени местного сообщества граждан</p> |
| <p>- в соответствии с планом реализации подготовка и утверждение документации по планировке территории для размещения приоритетных объектов</p> | <p>Принятие на основе документации по планировке территории решения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд (при необходимости)</p> |
| <p>- подготовка проектной документации, строительство, ввод в эксплуатацию приоритетных объектов в соответствии с планом реализации документа территориального планирования</p> | |

Очевидны преимущества варианта 2 с точки зрения достижения результата, ориентированного на практическую реализацию планов.

Таким образом, территориальное планирование не только "не свободно" от социально-экономического планирования, но более того — опирается на него путём учёта соответствующих программ либо путём предъявления социально-экономических, экологических и иных компонентов планирования в составе обосновывающих материалов к проектам документов территориального планирования, представляемых на утверждение для последующей практической реализации¹³¹.

8.2. Территориальное планирование как взаимодействие суверенных органов публичной власти

Фундаментальная характеристика рационально организованного территориального планирования — комплексность. Одна из задач правового градорегулирования заключается в утверждении таких правовых норм, которые не только обеспечат комплексность, но и принудят органы публичной власти к комплексным, взаимосогласованным действиям, предотвратят, сделают невозможными иные, несогласованные, действия. Вопрос в том, какими правовыми механизмами и способами обеспечивается комплексность территориального планирования при условии понимания, уважения и соблюдения правовых реалий организации деятельности и взаимодействия органов публичной власти в федеративном государстве.

Каковы эти правовые реалии применительно к Российской Федерации?

Во-первых, наличие трех уровней публичной власти: уровень Российской Федерации, уровень субъектов РФ и местный уровень — органы местного самоуправления в муниципальных районах, поселениях, городских округах.

Во-вторых, определенная автономия, суверенитет каждого уровня публичной власти по отношению к двум другим уровням. Такая автономия обеспечивается наличием у каждого уровня публичной власти своих собственных полномочий, которые не могут пересекаться, накладываться друг на друга, поскольку в этом случае один уровень публичной власти будет фактически упразднить другой, что означало бы нарушение конституционного принципа, утверждающего наличие и суверенитет трех уровней публичной власти. Однако при этом существуют механизмы делегирования полномочий, взаимодействия различных уровней публичной власти. Следует отметить, что полномочия — это одновременно и обязанности органов публичной власти перед гражданами. Полномочия-обязанности подлежат выполнению. Выполнение сопрягается с наличием ресурсов. Ресурсы — это прежде всего бюджетная система. Ресурсная обеспеченность — это условия для эффективного функционирования органов публичной власти. Такая эффективность не может быть обеспечена без дифференциации полномочий и четкого знания того, кто, за что, когда и в каком объеме отвечает. Таким образом, круг замкнулся — непересекающиеся полномочия различных уровней публичной власти являются, с одной стороны, неизбежностью в федеративном государстве, а с другой — предпосылкой для эффективного функционирования системы органов публичной власти.

В-третьих, каждый уровень и орган публичной власти имеет право (и не может быть "насилено" его лишен) осуществлять территориальное планирование в пределах своих полномочий-обязанностей и в границах территории, находящейся в юрисдикции соответствующего органа публичной власти. Возникает следующая объективная ситуация: на одной и той же локальной территории одновременно действуют и могут (а точнее — должны) осуществлять территориальное планирование путем подготовки трех разных видов документов представители публичной власти трех уровней — органов государственной власти Российской Федерации, субъекта РФ и органов местного самоуправ-

ления. При этом ни один из трех уровней публичной власти не может быть лишен указанного права, поскольку это означало бы нарушение российской Конституции.

Указанные правовые реалии предопределяют необходимость такого подхода к территориальному планированию, который можно назвать "взаимодействием суверенитетов" и который является единственно верным и реальным. "Унитарный" подход в федеративном государстве невозможен. Невозможно также существование института "особого регулирования градостроительной деятельности", связанного с лишением полномочий нижестоящего уровня публичной власти в пользу вышестоящего¹³².

Концептуальный принцип, согласно которому на локальных территориях одновременно могут осуществлять территориальное планирование органы публичной власти трех уровней, позволяет подчеркнуть следующее обстоятельство: данный принцип нужно понимать как потенциальную возможность "присутствия", но не как фактическое "присутствие везде и всегда". Правовая возможность "присутствия" означает возможность подготовки органами публичной власти всех уровней предложений по территориальному планированию применительно ко всем территориям, в том числе и таких предложений, решения по которым органы публичной власти того или иного уровня принимать неправомерно. Эти предложения они могут переадресовывать на тот уровень, органы публичной власти которого такими полномочиями наделены. Например, органы публичной власти, в обязательном порядке учитывая решения органов власти других уровней и принимая собственные решения в области территориального планирования, могут подготавливать предложения и переадресовывать их соответствующим органам публичной власти, не имея полномочий принимать решения в отношении:

- земель лесного фонда, водного фонда, земель сельскохозяйственного назначения (органы местного самоуправления);
- земель лесного фонда, водного фонда (региональные органы власти);
- земель сельскохозяйственного назначения (федеральные органы власти).

Данный вопрос сопрягается с другими вопросами — о полномочиях органов публичной власти различных уровней планировать размещение и развитие объектов только определенного типа и об отсутствии таких полномочий в отношении иных объектов (раздел 8.3), о совместной подготовке проектов документов территориального планирования различными уровнями публичной власти (раздел 8.4).

8.3. Территориальное планирование и объекты различного значения

Понятие "объекты федерального, регионального, местного значения" используется в законодательстве без определения того, что это такое. В данной связи возникает ряд вопросов:

- с каких содержательных позиций подходить к определению этого понятия;
- как оно могло или должно было бы определяться в законодательстве при его дополнении в будущем ныне отсутствующими нормами;
- как оперировать этим понятием в настоящее время, когда в законодательстве отсутствуют соответствующие определения.

Попытаемся ответить на эти вопросы.

8.3.1. С каких содержательных позиций-оснований подходить к определению понятия "объекты федерального, регионального, местного значения"

Существование трех различных уровней власти предопределяет наличие группы объектов, необходимых для каждого из этих трех уровней. Какова природа деления

объектов на три группы? Содержание различий определяется сочетанием трех составляющих: 1) политико-административной, 2) технологической, 3) бюджетной. Особенности указанного сочетания наглядно проявляются в отношении трех групп объектов, выделенных при рассмотрении вопроса о дифференциации полномочий на две группы — полномочия, для реализации которых допускается принудительный выкуп недвижимости, и полномочия, для реализации которых он не допускается (см. подраздел 7.1.3).

Применительно к первой группе объектов (объекты, не являющиеся линейными объектами инфраструктурного обеспечения и связанные с использованием атомной энергии, обороной и безопасностью, космической деятельностью, обеспечением статуса и защиты Государственной границы Российской Федерации) доминирует политико-административная составляющая. Здесь не возникает проблем с тем, отнести ли такие объекты к объектам федерального или регионального значения. Ответ очевиден.

Применительно ко второй и третьей группам объектов на первое место выходит "связка" технологической и бюджетной составляющих. То есть технологические характеристики определенных объектов (например, показатели их мощности, пропускной способности) увязываются с объемом их "нагрузки на бюджет" и способностью, обязанностью соответствующих субъектов бюджетного процесса (субъектов различных уровней публичной власти) нести эту нагрузку путем выделения соответствующих средств и обеспечения строительства соответствующих объектов. Таким образом, слово "значение" (федеральное, региональное или местное) — непосредственно отвечает на вопрос: кто (какой уровень публичной власти), за строительство чего (каких конкретно объектов, дифференцируемых по их технологическим характеристикам) отвечает своим бюджетом.

8.3.2. Как понятие "объекты федерального, регионального, местного значения" могло или должно было бы определяться в законодательстве при его дополнении в будущем ныне отсутствующими нормами

Имеются три возможных способа ответа на этот вопрос — посредством:

- законодательного установления перечня с характеристиками соответствующих объектов;
- использования процедур определения таких объектов в процессе территориального планирования;
- сочетания и перечня, и процедур.

Рассмотрим преимущества и недостатки каждого способа.

Способ определения "объектов федерального, регионального, местного значения" посредством законодательного установления перечня с характеристиками соответствующих объектов

Гипотетическое преимущество этого способа в том, что с его помощью можно было бы раз и навсегда формализовать данный процесс, а также сделать предельно ясным и простым процесс взаимодействия органов публичной власти различных уровней при осуществлении ими территориального планирования.

Этот способ может использоваться в качестве универсального и единственного при условии выполнения двух требований:

1) перечень дифференцирован с учетом специфики различных регионов огромной страны. Не следует забывать об относительности понятия "значимость". В развитых регионах и большой объект может оказаться не столь уж значимым и должен быть отнесен, скажем, к объектам не регионального, а местного значения. В удаленных и депрессивных регионах — наоборот: и малому объекту может быть придано значение федерального (например, дорога малой пропускной способности, но исключительной значи-

мости с точки зрения решения проблемы безопасности или освоения новых месторождений полезных ископаемых);

2) перечень позволяет решать вопросы изменения "значимости" во времени.

Выполнение первого требования не наталкивается на непреодолимые препятствия теоретического и методологического характера, за исключением одного — предложенная законом степень дифференциации может оказаться недостаточной, что усложнит процесс территориального планирования.

Другое дело — выполнение второго условия. Поскольку перечень устанавливается законом, то учет динамики изменений "значимости" во времени должен сопровождаться периодическим внесением изменений в закон. Поскольку потребность в изменениях может возникать достаточно часто, внесение их в закон всегда будет запаздывать и не может быть гарантированным.

Таким образом, по указанным причинам рассмотренный способ не может быть признан универсальным и единственным. Значит, он должен сочетаться с процедурами, которые позволят вводить необходимые и оперативные уточнения, обусловленные спецификой территориального планирования в соответствующих регионах страны.

Способ определения "объектов федерального, регионального, местного значения" посредством использования процедур определения таких объектов в процессе территориального планирования

С точки зрения перспектив развития системы территориального планирования, которая в части правовых основ находится на начальной стадии формирования в Российской Федерации (что необходимо признать), такой способ может применяться только как дополнение к способу, описанному выше. Поскольку в нынешних условиях установленный посредством закона перечень соответствующих объектов пока отсутствует, "процедурный способ" должен рассматриваться как переходный, и поэтому особенности его применения рассмотрены ниже при обсуждении "вопроса о том, как оперировать понятиями "объекты федерального, регионального, местного значения" в настоящее время, когда в законодательстве отсутствуют соответствующие определения".

Способ определения "объектов федерального, регионального, местного значения" посредством сочетания и перечня, и процедур

Понятно, что возможность применения такого способа возникнет тогда, когда будет введен в действие установленный законом перечень. Поэтому, не входя в детальное рассмотрение особенностей применения этого способа, следует охарактеризовать базовые положения, на которых он должен быть основан. В качестве примера возьмем подготовку проекта генерального плана поселения.

1. Орган местного самоуправления поселения в своем генеральном плане устанавливает (утверждает) границы зон планируемого размещения объектов местного значения, определенных в соответствии с законодательством. При этом в обязательном порядке в генеральном плане отображаются (не утверждаются) границы зон планируемого размещения объектов местного значения муниципального района, регионального значения — при наличии утвержденных в установленном порядке документов территориального планирования муниципального района, субъекта РФ. При отсутствии указанных документов в генеральном плане могут отображаться предложения по расположению границ зон планируемого размещения объектов местного значения муниципального района, регионального значения.

2. Реализация решений документов территориального планирования по размещению и строительству объектов регионального и местного значения может осуществляться "автономно" каждым уровнем публичной власти в строгом соответствии с

определениями этих объектов, даваемыми законом, а также в соответствии с планами реализации документов территориального планирования. Наряду с "автономными" действиями может осуществляться и реализация документов территориального планирования таким образом, что при определенных условиях и при соблюдении определенных процедур органы публичной власти вышестоящего уровня (муниципального района, субъекта РФ) берут на себя финансовые обязательства или часть финансовых обязательств по обеспечению строительства определенных объектов местного значения поселения. Такого рода действия осуществляются при соблюдении следующих принципов:

а) органы публичной власти нижестоящего уровня — поселений и городских округов могут обеспечивать своим бюджетом только строительство объектов местного значения поселений и городских округов в соответствии с утвержденными генеральными планами, планами реализации генеральных планов, увязанными с объемами бюджетного финансирования на каждый текущий и предстоящий финансовый год;

б) органы публичной власти вышестоящего уровня — муниципального района, субъекта РФ могут обеспечивать своим бюджетом не только строительство объектов местного значения муниципального района, регионального значения в соответствии с утвержденными документами территориального планирования, планами реализации таких документов, увязанными с объемами бюджетного финансирования на каждый текущий и предстоящий финансовый год, но и строительство определенных объектов местного значения поселений, городских округов на основании:

- формализованных в соответствии с законом (федеральным и / или региональным) расчетных процедур, определяющих возможность оказания финансовой помощи в установленных законом случаях;
- совместных планов и программ реализации документов территориального планирования, утверждаемых в соответствующей части представителями исполнительной власти различных уровней — поселения, городского округа, муниципального района, субъекта РФ.

8.3.3. Как оперировать понятием "объекты федерального, регионального, местного значения" в настоящее время, когда в законодательстве отсутствуют соответствующие определения

Рассмотрим в качестве примера, как и ранее, подготовку проекта генерального плана поселения. При этом будем иметь в виду самую неблагоприятную ситуацию, когда проект подготавливается в отсутствие документов территориального планирования и муниципального района, и субъекта РФ.

В рамках такой неблагоприятной ситуации следует рассмотреть:

1) "благоприятный случай" совместной подготовки проекта генерального плана соответствующим органом местного самоуправления поселения (городского округа) и документов территориального планирования муниципального района и субъекта РФ;

2) "неблагоприятный случай", когда проект генерального плана подготавливается "автономно" соответствующим органом местного самоуправления поселения (городского округа) без параллельной подготовки документов территориального планирования муниципального района и субъекта РФ.

"Благоприятный случай" совместной подготовки проекта генерального плана соответствующим органом местного самоуправления поселения (городского округа) и документов территориального планирования муниципального района и субъекта РФ

Последовательность действий может быть следующей:

- 1) орган местного самоуправления поселения или городского округа, начиная подго-

товку генерального плана, руководствуется нормами ст. 27 ГрК РФ и инициирует "параллельный процесс" — совместную подготовку документов территориального планирования с участием соседних поселений, городских округов, а также муниципального района и субъекта РФ. При этом:

- решения о совместной подготовке документов территориального планирования могут приниматься в "факультативном порядке" или в обязательном порядке — в случаях, когда в соответствии с ч. 6 ст. 27 ГрК РФ не допускается отказ от совместной подготовки документов территориального планирования;
- в зависимости от конкретных обстоятельств подготовка документов территориального планирования муниципального района, субъекта РФ может осуществляться "полномасштабно" (комплексно по всем вопросам и применительно ко всей территории юрисдикции соответствующего органа публичной власти) или "частично" (не по всем вопросам и применительно не ко всей территории юрисдикции соответствующего органа публичной власти, а лишь к ее части в соответствии с потребностями развития определенного муниципального образования);

2) в процессе совместной подготовки документов территориального планирования разработчики, представители соответствующих органов публичной власти, совместно:

- в составе проектов документов территориального планирования подготавливают и обосновывают (в том числе путем фиксации в картографических материалах) предложения о распределении и последовательности строительства объектов местного значения поселения, городского округа, объектов местного значения муниципального района, а также объектов регионального значения;
- подготавливают и обосновывают предложения к плану (программе) реализации документов территориального планирования, в том числе в части первоочередных объектов, источников, объемов и сроков финансирования работ по подготовке к строительству и финансированию строительства объектов различного значения;

3) после утверждения в установленном порядке совместно подготовленных документов территориального планирования и планов (программ) реализации документов территориального планирования:

- орган местного самоуправления поселения, городского округа обеспечивает, используя средства своего бюджета, работы по подготовке к строительству и строительству объектов местного значения поселения, городского округа (определенных в процессе совместной подготовки документов территориального планирования и планов их реализации);
- орган местного самоуправления муниципального района обеспечивает, используя средства своего бюджета, работы по подготовке к строительству и строительству объектов местного значения муниципального района (определенных в процессе совместной подготовки документов территориального планирования и планов их реализации). При этом планами реализации указанных документов может быть определено финансирование или участие в финансировании строительства определенных объектов местного значения поселения из средств бюджета муниципального района;
- уполномоченный государственный орган исполнительной власти субъекта РФ обеспечивает с использованием средств бюджета субъекта РФ работы по подготовке к строительству и строительству объектов регионального значения (определенных в процессе совместной подготовки документов территориального планирования и планов их реализации). При этом планами реализации указанных документов может быть определено финансирование или участие в финансировании строительства определенных объектов местного значения поселения, городского округа, муниципального района из средств бюджета субъекта РФ.

**"Неблагоприятный случай": проект генерального плана
подготавливается "автономно" соответствующим органом местного
самоуправления поселения или городского округа без параллельной
подготовки документов территориального планирования
муниципального района и субъекта РФ**

Последовательность действий:

1) орган местного самоуправления поселения или городского округа обеспечивает "автономную" подготовку проекта генерального плана по причине того, что:

- предложения о совместной подготовке документов территориального планирования не направлялись органам публичной власти иных административно-территориальных образований;
- был получен отказ на предложения о совместной подготовке документов территориального планирования, направленные органам публичной власти иных административно-территориальных образований, — в случаях, когда допускается отказ от указанных предложений;

2) в процессе подготовки проекта генерального плана подготавливаются и обосновываются (в том числе путем фиксации в картографических материалах) предложения о последовательности строительства объектов:

- местного значения поселения, городского округа, применительно к которым не возникает вопросов относительно их значения, а также относительно обязательств органов местного самоуправления поселения, городского округа по обеспечению строительства данных объектов из средств соответствующих бюджетов;
- местного значения муниципального района, регионального значения, применительно к которым возникают вопросы относительно их отнесения к объектам соответствующего значения, а также относительно обязательств органов местного самоуправления муниципального района, органов государственной власти субъекта РФ по обеспечению строительства таких объектов из средств соответствующих бюджетов;

3) в процессе подготовки и согласования проекта генерального плана с органами местного самоуправления муниципального района (если речь идет о генеральном плане поселения), органами государственной власти субъекта РФ согласовываются предложения о распределении и последовательности строительства объектов местного значения муниципального района, регионального значения, применительно к которым возникают вопросы относительно их отнесения к объектам соответствующего значения, а также относительно обязательств органов местного самоуправления муниципального района, органов государственной власти субъекта РФ по обеспечению строительства таких объектов из средств соответствующих бюджетов;

4) в составе генерального плана поселения, городского округа утверждаются положения о зонах планируемого размещения и последовательности строительства:

- объектов местного значения поселения, городского округа, применительно к которым на стадии подготовки проекта генерального плана не возникли вопросы относительно их значения, а также относительно обязательств органов местного самоуправления поселения, городского округа по обеспечению их строительства из средств бюджета поселения, городского округа;
- иных объектов, относительно которых в процессе согласования соответствующих предложений с органами местного самоуправления муниципального района, органами государственной власти субъекта РФ были приняты решения об отнесении их к объектам местного значения поселения, городского округа с признанием обязательств органов местного самоуправления поселения, городского округа по обеспечению строительства таких объектов из средств бюджета поселения, городского округа;

5) после утверждения в установленном порядке генерального плана поселения, городского округа, а также плана (программы) реализации генерального плана:

- орган местного самоуправления поселения, городского округа обеспечивает с использованием средств своего бюджета работы по подготовке к строительству и строительству объектов местного значения поселения, городского округа;
- орган местного самоуправления муниципального района (в случае подготовки генерального плана поселения), органы государственной власти субъекта РФ используют содержащиеся в составе обосновывающих материалов к утвержденному генеральному плану поселения, городского округа предложения о зонах планируемого размещения объектов местного значения муниципального района, объектов регионального значения.

Рассмотрение всех "благоприятных" и "неблагоприятных" случаев позволяет сделать следующий вывод: факт отсутствия в федеральном законодательстве формального определения понятия "объекты федерального, регионального и местного значения" не блокирует процесс территориального планирования, не создает правовых препятствий для осуществления действий публичной власти в этом направлении.

Следует отметить еще одно обстоятельство, касающееся правовой возможности "опережающих действий" на региональном уровне. При наличии соответствующей инициативы и до того, как на федеральном уровне будет решена задача размещения объектов федерального, регионального, местного значения, эту задачу можно решать в определенной части на региональном уровне, а именно:

- подготовить классификацию по технологическим признакам (мощность, пропускная способность, вместимость) объектов, строительство которых должно финансироваться из регионального бюджета, бюджетов муниципальных районов, бюджетов поселений, городских округов;
- распределить классифицированные по указанным технологическим признакам объекты по бюджетам различных уровней ("привязка объектов к бюджетам") с учетом принципов формирования и планируемого развития бюджетов на региональном и местном уровнях в пределах соответствующих субъектов РФ в части доходных источников, их существующих и прогнозируемых объемов.

8.4. Совместная подготовка проектов документов территориального планирования различными уровнями публичной власти

ГрК РФ ст. 27 ввел ранее отсутствовавший институт совместной подготовки документов территориального планирования различными органами публичной власти. Такая подготовка может осуществляться либо по взаимному согласию соответствующих органов публичной власти, либо без оно, то есть в обязательном порядке. Последнее происходит в следующих двух случаях, когда органом, заинтересованным в такой совместной подготовке, другим органам направляются предложения:

1) о планировании размещения объектов капитального строительства регионально-го или местного значения на территории вне границ юрисдикции соответствующего органа публичной власти;

2) об установлении ограничений использования территорий в границах зон охраны объектов культурного наследия федерального или регионального значения.

Второй случай примечателен в том отношении, что органы местного самоуправления, в пределах административных границ которых располагаются объекты культурного наследия федерального или регионального значения, могут при направлении предложений в соответствии с федеральным законом "заставить" исполнительные органы государственной власти Российской Федерации или субъекта РФ в обязательном по-

рядке через месяц после направления таких предложений приступить к участию в процессе совместной подготовки генеральных планов соответствующих поселений, городских округов.

Указанные нормы ГрК РФ могут быть детализированы посредством закона субъекта РФ о градостроительной деятельности¹³³.

8.5. Территориальное планирование и упорядочение административных и иных границ

В ГрК РФ зафиксированы следующие положения:

- каждый орган публичной власти в составе материалов по обоснованию проектов документов территориального планирования может подготавливать и направлять другим органам публичной власти предложения по изменению административно-территориальных границ (субъектов РФ, муниципальных образований);
- органы публичной власти, обладающие полномочиями утверждать соответствующие административные границы, могут использовать свои документы территориального планирования, а также предложения, содержащиеся в документах территориального планирования других органов публичной власти, для принятия решений об изменении таких границ.

Смысл заложенного в ГрК РФ механизма последовательного упорядочения, уточнения, корректировки административно-территориального деления с использованием предложений, содержащихся в документах территориального планирования, исчерпывается тремя позициями:

1) территориальное планирование является самым действенным и адекватным инструментом для оценки сложившегося положения и выработки предложений по упорядочению ситуации с точки зрения комплексного взаимосвязанного развития территории в целом и ее отдельных компонентов с учетом фактора "управляемости и рациональности административных границ";

2) при необходимости такие образования, как пригородные зоны, локальные агломерации, в документах территориального планирования могут быть оконтурены и объединены в пределах измененных административных границ, представляемых для рассмотрения в качестве предложений и утверждения в установленном порядке;

3) существующие и измененные административные границы всегда фиксируют границы территории юрисдикции органов публичной власти, обладающих суверенным и неотъемлемым правом осуществлять в таких пределах территориальное планирование.

Ничего сверх этих трех позиций нет и не может быть в федеративном государстве (о невозможности "выдавливать" публичные субъекты территориального планирования, "замещать" их другими публичными субъектами мы говорили в разделе 8.2). Между тем эти самоочевидные позиции иногда ставятся под сомнение в том смысле, что якобы игнорируется актуальная проблема правовой делимитации таких объектов, как агломерации, пригородные зоны городов, урбанизированные территории иных типов, выходящие за границы населённых пунктов, муниципальных образований, а в ряде случаев пересекающие границы субъектов РФ.

Попробуем разобраться в существе вопроса, проанализировав ситуацию с институтом пригородных зон. ГрК РФ действительно не упоминает о них. Между тем пригородным зонам посвящена отдельная ст. 86 в ЗК РФ и целая глава из двух статей, 49 и 50, в прежнем ГрК РФ от 07.05.98. Чем обоснована иная позиция ГрК РФ?

Начнем со ст. 86 ЗК РФ. Ключевая норма этой статьи зафиксирована в ч. 3: "Границы и правовой режим пригородных зон, за исключением пригородных зон городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, утверждаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации".

Итак, утверждаются два компонента: границы и правовой режим. Очевидно, что в данном случае границы не являются административными, иначе рассматриваемые нормы не содержались бы в ЗК РФ, поскольку установление административных границ не является предметом земельного законодательства. Значит, границы устанавливаются исключительно для установления в их пределах правового режима.

Посмотрим, что происходит с правовым режимом. В пределах пригородной зоны могут располагаться все категории земель, определенные ст. 7 ЗК РФ, за исключением земель населенных пунктов. Начиная с 2005 г. ГрК РФ определил, что правовой режим всех категорий земель за исключением тех, для которых не устанавливаются градостроительные регламенты (земли лесного фонда, земли водного фонда, покрытые поверхностными водами, земли запаса, земли особо охраняемых природных территорий, за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов, сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельные участки, расположенные в границах особых экономических зон), устанавливается муниципальным нормативным правовым актом — правилами землепользования и застройки. Указанные правила, согласно ЗК РФ и ГрК РФ, утверждаются органами местного самоуправления, а не законами субъектов РФ.

Получается, что норма ст. 86 ЗК РФ частично вступает в противоречие с ГрК РФ.

В условиях сложившейся коллизии необходимо руководствоваться следующей нормой действующего законодательства:

"До приведения в соответствие с Градостроительным кодексом Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территорий, архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции объектов капитального строительства и действующих на территории Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также акты законодательства Союза ССР, действующие на территории Российской Федерации в пределах и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, применяются постольку, поскольку они не противоречат Градостроительному кодексу Российской Федерации" (ст. 7 Федерального закона "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации").

В ГрК РФ отсутствует упоминание об особом виде градостроительной документации — о "проектах черты городских и сельских поселений", которые содержались в ГрК РФ от 07.05.98. Требуется разобраться, кто утверждает границы населенных пунктов и посредством каких документов происходит это утверждение.

Согласно п. 1 ст. 83 ЗК РФ установлением или изменением границ населенных пунктов является утверждение или изменение генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования. Исключением из этого правила являются города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, изменение границ которых осуществляется по решению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В этой связи представляется логичным и обоснованным, что ранее предусмотренный в ст. 84 ЗК РФ в качестве отдельного вида градостроительной документации "проект черты населенных пунктов" упразднен как избыточный документ.

Таким образом, документы территориального планирования предоставляют то необходимое содержательное основание, опираясь на которое можно совершенствовать административно-территориальное деление, уточнять иные границы в соответствии с потребностями и специфическими особенностями развития соответствующих территорий.

8.6. Планы реализации документов территориального планирования

ГрК РФ определил новый вид документа — планы реализации документов территориального планирования. Это нововведение встречает возражения в том смысле, что из состава утверждаемых материалов генерального плана исключен план первоочередных мероприятий, поэтому генеральный план превращается в декоративный документ, упраздняется его роль инструмента планирования и управления. Посмотрим, соответствует ли данное утверждение реальному положению дел.

1. Приведенное и подобные утверждения противоречат тому, что сказано в ч. 4, 5 ст. 23 ГрК РФ: "4. Генеральные планы содержат положения о территориальном планировании и соответствующие карты (схемы). 5. Положения о территориальном планировании <...> включают в себя: <...> перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения". Таким образом, в утверждаемой части самого генерального плана содержатся положения о мероприятиях и сроках реализации генерального плана.

2. Применительно к вопросу о реализации генерального плана, следует учитывать, что имеются два документа: один в составе утверждаемой части самого генерального плана — это положения о мероприятиях и сроках реализации генерального плана и другой вне состава генерального плана — это план реализации последнего. Ниже будет объяснено, почему такое положение закреплено ГрК РФ, здесь же отметим технологический аспект подготовки генерального плана. В процессе подготовки в составе утверждаемой части генерального плана положений о мероприятиях и сроках реализации генерального плана фактически параллельно подготавливаются предложения к другому документу — проекту плана реализации генерального плана, который должен быть принят в течение трех месяцев со дня утверждения генерального плана. В контексте общей технологии работ по территориальному планированию такой срок представляется вполне приемлемым.

3. Почему в отличие от ГрК РФ от 07.05.98 ГрК РФ вводит самостоятельный, отдельный документ по реализации генерального плана? Здесь также следует учитывать ряд положений. Генеральный план — это документ публичной власти, которая, утвердив его, принимает на себя обязательства по его реализации, в том числе и прежде всего по обеспечению строительства тех объектов, за наличие и использование которых публичная власть несет ответственность перед избравшим ее населением. Реализация принятых планов-обязательств для публичной власти — это планирование использования бюджетных средств по объемам, приоритетным объектам и срокам. Бюджеты планируются и утверждаются на каждый предстоящий финансовый год — с одной стороны, генеральный план содержит решения на годы и десятилетия вперед — с другой. Как увязать краткосрочный бюджет с долгосрочным генеральным планом?

Есть два возможных способа разрешить эту коллизию: 1) ежегодно вносить соответствующие изменения-дополнения в соответствующий раздел действующего генерального плана; 2) "оставить генеральный план в покое", а иметь отдельный документ-план, в который в текущем режиме в соответствии с планами формирования бюджета вносить дополнения по мере продвижения работ по реализации генерального плана.

Первый способ громоздок, неоперативен и, что важно, неосуществим в реальности как периодически возобновляемая процедура. Почему?

С формальной точки зрения каждый год мы будем иметь дело с ситуацией, которая на юридическом языке называется "внесение изменений в генеральный план". В соответствии с ч. 17 ст. 24 ГрК РФ такого рода действия должны осуществляться в соответствии с ч. 2-14 указанной статьи (в частности, принятие и опубликование решения о

подготовке предложений по внесению изменений в генеральный план; опубликование, согласование подготовленных предложений, проведение публичных слушаний по их обсуждению; утверждение представительным органом местного самоуправления). Таким образом, аналитическая проверка осуществимости первого способа увязки краткосрочного бюджета с долгосрочным генеральным планом заставляет нас признать этот способ нереальным с правовой точки зрения. Остаются, правда, квазиправовые, суррогатные схемы, но мы не обязаны их рассматривать по той причине, что обсуждается федеральный закон, для которого такие схемы неприемлемы.

4. Можно ли и нужно ли развивать и детализировать (например, посредством регионального законодательства, нормативных правовых актов органов местного самоуправления) установленные ГрК РФ положения о планах реализации генеральных планов поселений, городских округов?

Относительно "можно ли" — ответ "да". В силу того что градостроительное законодательство является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, действует положение, согласно которому последние могут посредством своих законов развивать, детализировать нормы федерального законодательства, не допуская противоречий с ним.

Относительно "нужно ли" — ответ также "да". Обсуждение норм ГрК РФ и текущая практика говорят о том, что существует потребность в более детальном регламентировании данного вопроса¹³⁴.

9. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ. ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

9.1. Почему в условиях рынка недвижимости не может не быть градостроительного зонирования, определяемого правилами землепользования и застройки

Вопрос, вынесенный в название данного раздела, можно поставить и по-другому, так сказать "симметричным" образом: почему при отсутствии рынка недвижимости — при административно-командной экономике — было возможно обходиться без градостроительного зонирования, без установления юридически значимых градостроительных регламентов?

При отсутствии рынка недвижимости отсутствие юридически значимых градостроительных регламентов объяснялось объективными обстоятельствами, а именно тем, что в таких регламентах не было надобности по следующим причинам:

- в сфере градостроительства не было самостоятельных субъектов экономической деятельности — были квазисамостоятельные субъекты, и решения в части строительства принимались не ими, а за них — через централизованные (посредством административной иерархии) органы принятия решений;
- решения относительно проектирования и строительства носили не правовой, а административный и технологический характер (где, что, когда, за какие деньги и под чью административную ответственность) и существовали в форме прямых указаний;
- для реализации прямых указаний требовалась своя технология градостроительного проектирования, которая не содержала и не могла содержать правовой компоненты, а основывалась исключительно на документах административно-технологического характера — генеральных планах, проектах планировки. Более ничего и не требовалось.

При рыночной экономике, в условиях рынка недвижимости не может не быть градостроительного зонирования, устанавливающего юридически значимые градостроительные регламенты посредством муниципальных нормативных правовых актов — правил землепользования и застройки:

- финансирование строительства и реконструкции перестало быть гипертрофированно централизованным и таковым уже быть не может. Абсолютное большинство объёмов строительства создается в ходе деятельности свободных рыночных субъектов — частных лиц, которые ориентированы на максимальное экономическое поведение, подлежащее ограничению со стороны общества в отношении использования недвижимости (см. подразделы 2.1.2-2.1.4);
- в обеспечении свободной экономической деятельности частных лиц заинтересовано общество, органы публичной власти;
- обеспечить свободную экономическую деятельность частных лиц нельзя приказом, прямыми указаниями, а можно только путем установления рамок, пределов такой деятельности;
- нет иного способа установления рамок, пределов деятельности частных лиц, как только посредством юридически значимых градостроительных регламентов, которые содержатся в правилах землепользования и застройки.

Таким образом, в условиях рынка недвижимости наличие муниципальных нормативных правовых актов — правил землепользования и застройки является неизбежным и универсальным способом градорегулирования.

Иногда градостроительное зонирование отождествляют только с планируемым строительством (по аналогии с технологией нерыночного периода). Это неправильно в том отношении, что назначение правил землепользования и застройки значительно шире и включает:

- 1) гарантии относительно текущего использования существующей недвижимости (без преобразований и строительства), которые определяют её стоимость и оборотоспособность;
- 2) гарантии относительно возможностей и пределов преобразования существующей недвижимости (путём её реконструкции и нового строительства);
- 3) гарантии относительно возможностей нового строительства (в том числе на месте сносимых объектов).

Отсутствие градостроительного зонирования есть не что иное, как блокирование процессов развития, "мотором" которых является частная инициатива. Например, при отсутствии градостроительных регламентов, определённых правилами землепользования и застройки, федеральное законодательство не разрешает применять правовой институт "развития застроенных территорий" (см. раздел 10.5). Поэтому с той же неизбежностью, с какой утверждаются рыночные отношения, будет последовательно утверждаться и градостроительное зонирование, несмотря на временное непонимание и противостояние ему (см. разделы 6.1, 9.3).

Правила землепользования и застройки и содержащееся в них градостроительное зонирование не упраздняют генеральных планов и содержащихся в них схем функционального зонирования. Поэтому не теряют актуальности вопросы правового и содержательно-технологического характера о соотношении функционального зонирования генеральных планов и градостроительного зонирования правил землепользования и застройки¹³⁵. Примерная структура правил землепользования и застройки приведена в приложении 2.

9.2. Институт градостроительного зонирования, градостроительные регламенты, их правовой статус и структура

Институт градостроительного зонирования в практику российского законодательства после 1917 г. был введён (точнее, восстановлен — см. подраздел 5.2.1) ГрК РФ от 07.05.98. С помощью трех базовых норм, ранее отсутствовавших в законодательстве о градостроительной деятельности, была открыта дорога для утверждения новых право-

вых механизмов регулирования, необходимых в условиях рыночной системы хозяйствования. Перечислим эти базовые нормы:

1) выделение среди различных видов зонирования особого, ранее не практиковавшегося в отечественной практике как социалистического, так и постсоциалистического градостроительства вида зонирования — правового зонирования;

2) утверждение единства правового режима всех объектов недвижимости в пределах одной территориальной зоны;

3) утверждение положения об установлении градостроительных регламентов в едином муниципальном нормативном правовом акте — правилах землепользования и застройки.

Дальнейшее развитие института градостроительного (правового) зонирования было обеспечено принятием в конце 2001 г. ЗК РФ. Применительно к рассматриваемому вопросу это событие было примечательно в следующих отношениях.

Во-первых, ЗК РФ фактически воспроизвел и закрепил нормы градостроительного (правового) зонирования, которые четырем годами ранее появились в ГрК РФ от 07.05.98. Вопросам градостроительного (правового) зонирования (под термином "зонирование территорий") была посвящена специальная ст. 85 "Состав земель поселений и зонирование территорий". Тем самым была поднята юридическая значимость именно этого компонента регулирования землепользования и застройки. К числу норм градостроительного (правового) зонирования относятся следующие нормы:

- "для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент". Этой нормой был подтвержден базовый принцип правового зонального регулирования землепользования и застройки, ранее установленный ч. 4 ст. 39 ГрК РФ от 07.05.98;
- "правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны". Этой нормой было преемственно закреплено положение ГрК РФ от 07.05.98, согласно которому градостроительные регламенты содержатся в едином нормативном правовом акте.

Во-вторых, в ст. 85 ЗК РФ были сформулированы новые нормы, развивающие институт градостроительного (правового) зонирования:

- "границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне";
- "правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков)";
- "градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений";
- "градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования";
- "земельный участок и прочно связанные с ним объекты недвижимости не соответствуют установленному градостроительному регламенту территориальных зон в случае, если: виды их использования не входят в перечень видов разрешенного использования; их размеры не соответствуют предельным значениям, установленным гра-

достроительным регламентом. Указанные земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если их использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры. Запрет на использование земельного участка и прочно связанных с ним объектов недвижимости до приведения их в соответствие с градостроительным регламентом или срок приведения видов использования земельного участка и прочно связанных с ним объектов недвижимости в соответствие с градостроительным регламентом устанавливается органом местного самоуправления. Реконструкция и расширение существующих объектов недвижимости, а также строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с указанными земельными участками, могут осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами"¹³⁶.

Последняя норма о "несоответствующем использовании", содержащаяся в п. 4 ст. 85 ЗК РФ, существенно усиливает и развивает нормы ГрК РФ от 07.05.98 в части утверждения юридических предпосылок и механизмов воздействия градостроительного (правового) зонирования на преобразования, которые предстоит последовательно и целенаправленно осуществлять в российских городах.

ГрК РФ воспроизвел указанные выше принципы и нормы. Однако в нем используется новый термин, обозначающий прежнее понятие, — "градостроительное зонирование".

ГрК РФ делает следующий существенный шаг вперед по отношению к ранее установленным федеральными законами нормам. В частности:

- 1) уточняет и детализирует:
 - состав правил землепользования и застройки (ч. 2 и 3 ст. 30);
 - состав градостроительных регламентов (ч. 6 ст. 30, ст. 36-38);
- 2) вводит ранее не установленные процедуры применительно:
 - к подготовке проекта правил землепользования и застройки (ст. 31);
 - утверждению правил землепользования и застройки (ст. 32);
 - внесению изменений в правила землепользования и застройки (ст. 33);
 - предоставлению разрешений на условно разрешенные виды использования земельных участков (ст. 39);
 - предоставлению разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства (ст. 40).

Квинтэссенция института градостроительного зонирования — это градостроительные регламенты. В данном разделе важно остановиться на двух моментах — правовом статусе и структуре градостроительных регламентов.

Правовой статус градостроительных регламентов определяется следующей нормой ст. 85 ЗК РФ: "...градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений". В отношении документов градостроительного проектирования это означает, например, что, вопреки утвердившимся в ходе многолетней "нерыночной" практики представлениям, генеральный план городского округа не является тем документом, с принятием которого наступают правовые последствия для частных лиц (см. подраздел 7.2.2).

Относительно структуры градостроительных регламентов нужно отметить следующее.

1. Структура градостроительных регламентов задана определением, содержащимся в п. 9 ст. 1 ГрК РФ: "...градостроительный регламент — устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешённого использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объек-

тов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства".

2. Градостроительный регламент состоит из трёх частей:

- виды разрешённого использования недвижимости;
- предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции недвижимости;
- ограничения использования недвижимости.

3. Виды разрешённого использования недвижимости включают:

- основные виды разрешённого использования. В соответствии с ними правообладатели недвижимости могут выбирать приемлемые для них виды использования, не испрашивая административных разрешений, а административные органы не могут отказать правообладателям в выборе, при условии, что те выполняют в обязательном порядке технические регламенты, обусловленные требованиями безопасности;
- условно разрешённые виды использования. Необходимо получение административного разрешения с учётом результатов публичных слушаний (см. главу 13);
- вспомогательные виды разрешённого использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешённого использования и условно разрешённым видам использования и осуществляемые совместно с ними.

4. Предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции недвижимости включают:

- предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь;
- минимальные отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений;
- предельное количество этажей или предельную высоту зданий, строений, сооружений;
- максимальный процент застройки в границах земельного участка, определяемый как отношение суммарной площади земельного участка, которая может быть застроена, ко всей площади земельного участка;
- иные показатели.

5. Ограничения использования недвижимости, устанавливаемые посредством зон с особыми условиями использования территорий, включают: охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия, водоохранные зоны, зоны охраны источников питьевого водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации (см. раздел 9.5).

9.3. О двух подходах к пониманию содержания градостроительного зонирования и градостроительных регламентов

Логика обсуждаемого института градостроительного зонирования такова, что мы можем иметь дело только с двумя подходами к пониманию содержания этого института и установления градостроительных регламентов — правовым подходом и административно-технологическим. И с содержательных, и с формально-юридических позиций первый в условиях рынка недвижимости является правильным, а второй представляет собой рудимент нерыночной экономики, "задержавшийся" в экономике рыночной на переходном этапе её противоречивого становления. Тем не менее именно второй подход иногда рассматривается в качестве альтернативы правовому подходу. Поэтому

важно разобраться, в силу каких объективных причин административно-технологический подход должен уступить место правовому подходу.

9.3.1. О содержании правового подхода к пониманию и осуществлению градостроительного зонирования

Для отечественной практики это единственный легитимный подход с момента введения в действие ГрК РФ от 07.05.98. Его принципы, преемственно воспринятые и развитые ЗК РФ и ГрК РФ, состоят в следующем:

1) публичное предъявление через опубликование четких и понятных правил игры посредством единого документа нормативного характера — правил землепользования и застройки, содержащих среди прочего юридически значимые градостроительные регламенты, устанавливающие конкретные виды разрешенного использования объектов недвижимости и тем самым одновременно и побуждающие к деятельности, и ограничивающие свободу градостроительной деятельности инвесторов и правообладателей объектов недвижимости;

2) утверждение положения, согласно которому все объекты недвижимости, расположенные в одной и той же территориальной зоне, имеют единый правовой режим использования, который определяется градостроительным регламентом, а не произвольным мнением уполномоченного чиновника применительно к каждому отдельному объекту;

3) утверждение положения, согласно которому правообладатели объектов недвижимости могут по своему усмотрению (а не по воле уполномоченного чиновника) выбирать в пределах рамок, установленных градостроительным регламентом, виды и параметры разрешенного использования и строительного изменения принадлежащих им объектов недвижимости при условии соблюдения установленных технических регламентов как требований безопасности;

4) возможность последовательного развития правил землепользования и застройки путем внесения в них изменений и дополнений, например в части предельных параметров разрешенного строительства.

9.3.2. О содержании административно-технологического подхода к пониманию и осуществлению градостроительного зонирования

С введением в действие ГрК РФ от 07.05.98 этот подход перестал быть легитимным, но, несмотря на это, продолжает иногда практиковаться по причинам, которые были рассмотрены в главе 6.

Административно-технологическим он является потому, что получаемые в процессе его реализации характеристики градостроительных регламентов никогда не адресуются существующим и потенциальным правообладателям объектов недвижимости, не являются завершенными ("процесс ради процесса") и юридически значимыми, а предназначены для последующего уточнения и толкования самой администрацией при формировании индивидуальных предписаний частным лицам. Принципы административно-технологического подхода к установлению градостроительных регламентов противоположны принципам правового подхода и состоят в следующем:

1) вместо четких правил игры посредством принятия и обнародования единого нормативного правового акта действует установка на подготовку длинного ряда различных градостроительных документов, каждый из которых имеет сугубо технологическое (не правовое) и промежуточное (не завершенное в правовом отношении) содержание в силу того, что окончательные регламенты устанавливаются на самом деле не этими промежуточными градостроительными документами, а архитектурно-планировочными заданиями на разработку проектной документации применительно к каждому отдельному объекту;

2) несмотря на номинальное наличие территориальных зон, различные объекты в одной и той же территориальной зоне не имеют единого правового режима использования, в связи с чем фактически упраздняется зональный подход к регулированию как правовое действие;

3) вместо достижения юридически значимого результата, выполняются технологические действия без их юридического завершения, поскольку промежуточность каждого этапа таких действий предполагает ряд следующих этапов;

4) взамен зонального подхода фактически утверждается (под прикрытием зональной терминологии) индивидуально-выборочный подход, который принципиально ориентирован на субъективное административное толкование уполномоченными чиновниками промежуточных результатов;

5) по причине отсутствия каких бы то ни было правовых рамок, приписанных конкретным объектам недвижимости, правообладатели таких объектов лишены права выбирать виды, параметры разрешенного использования и строительного изменения объектов недвижимости, а должны получать индивидуальные разрешения уполномоченных чиновников, которые принимают решения, сообразуясь со своим субъективным мнением, неформализуемым представлением о том, как переложить показатели общего "функционального и строительного баланса", установленные для территориальных зон, на каждый из множества отдельных земельных участков;

6) по причине того, что индивидуально-выборочные административные решения применительно к каждому отдельному объекту недвижимости в каждом отдельном месте закреплены как непререкаемый принцип, административно-технологический подход является завершенным в самом себе, своего рода идеальной конструкцией, которая не нуждается в дальнейшем совершенствовании и развитии. Такой подход выгоден чиновникам-интерпретаторам и игнорирует интересы существующих и потенциальных правообладателей объектов недвижимости, создавая перманентную правовую неопределенность относительно возможностей будущего развития объектов недвижимости.

Проявлением административно-технологического подхода являются особым образом понимаемые промежуточные "регламенты", которые последовательно устанавливаются:

1) на этапе генерального плана;

2) на этапе конкретизации решений генерального плана применительно к планировочным зонам, выделенным в этом документе;

3) на этапе конкретизации решений проектов планировки планировочных зон применительно к районам, выделенным в составе планировочных зон;

4) на этапе конкретизации решений проектов планировки районов применительно к локальным зонам, выделенным в составе районов;

5) на этапе конкретизации решений проектов планировки локальных зон применительно к отдельным кварталам в составе этих зон;

6) на этапе конкретизации решений проектов планировки и застройки кварталов применительно к отдельным земельным участкам в составе этих кварталов.

Оценивая такое неадекватное понимание правового режима объектов недвижимости и градостроительных регламентов как инструмента установления правового режима, необходимо отметить, что на весь неопределенно длительный период установления правового режима будет сохраняться (а точнее, закрепляться на долгое время) правовая неопределенность в части разрешенного использования всех без исключения земельных участков на всех территориях.

Однако, если правовой режим будет установлен описанным образом, это будет означать лишь установление индивидуальных параметров деятельности применительно к конкретному объекту недвижимости в текущий момент. При изменении ситуации в будущем правообладателю такого объекта либо заинтересованному лицу потребуются снова разрабатывать "разрешительную документацию" применительно к своим инвес-

тиционным намерениям для конкретного участка (здания, строения, сооружения), несмотря на формальное наличие уже разработанных многотрудным путем "градостроительных регламентов".

9.4. Как устанавливать градостроительные регламенты — по принципу "разрешено всё то, что не запрещено" или по принципу "разрешено то, что разрешено"

В соответствии с определением, содержащимся в п. 9 ст. 1 ГрК РФ, градостроительный регламент содержит три компонента: 1) виды разрешённого использования недвижимости, 2) предельные размеры земельных участков и параметры разрешённого строительства, 3) ограничения использования недвижимости.

Первые два компонента — это, так сказать, "позитивная часть" градостроительного регламента, это "то, что делать можно". Третий компонент — "негативная часть", "то, чего делать нельзя". Таким образом, градостроительный регламент одновременно может содержать указание и на то, что можно, и на то, что нельзя.

"Позитивную часть" градостроительного регламента, "то, что можно", правомочны устанавливать органы местного самоуправления в правилах землепользования и застройки. "То, что можно" устанавливается с учетом "того, что нельзя".

"Негативную часть" градостроительного регламента, "то, что нельзя", органы местного самоуправления не вправе устанавливать, но обязаны соблюдать и учитывать. "То, что нельзя" устанавливается в соответствии с федеральным законодательством посредством зон с особыми условиями использования территорий — охранных, санитарно-защитных зон, зон охраны объектов культурного наследия, водоохраных зон, зон охраны источников питьевого водоснабжения, зон охраняемых объектов, иных зон (см. п. 4 ст. 1 ГрК РФ). Зоны с особыми условиями использования территорий фиксируются в документах территориального планирования (в том числе в генеральных планах) и в обязательном порядке отображаются в правилах землепользования и застройки.

Вопрос об особенностях установления "негативной части" градостроительного регламента будет рассмотрен в разделе 9.5.

Согласно ЗК РФ, ГрК РФ от 07.05.98 и ГрК РФ в правилах землепользования и застройки виды разрешенного использования недвижимости должны устанавливаться путём прямого поименования всего того, что можно делать на земельных участках. То, что не поименовано, — не разрешено. Такой подход иногда оспаривается. Говорится о другом подходе: должно быть поименовано всё то, что не разрешено, а что не поименовано — предлагается считать разрешенным. Другими словами, предлагается "перевести позитив в негатив" и закрепить как универсальный принцип градостроительного зонирования "разрешено всё то, что не запрещено"¹³⁷.

Однако при более пристальном рассмотрении опровергается универсальность этого принципа применительно к градостроительному зонированию. Есть четыре аргумента в пользу другого "позитивного принципа", закрепляемого в правилах землепользования и застройки: один теоретический и три практических. Последние были апробированы на практике, как зарубежной, так уже и отечественной.

Аргумент первый: чтобы реализовать "негативный принцип", нужно поименовать без исключения всё то, что запрещено. Нельзя допустить неполного поименования запрещений, иначе что-то упущенное, но потенциально запрещённое автоматически становится разрешённым. А это применительно к объектам недвижимости недопустимо: под страхом появления неожиданных и непредвиденных действий улетучиваются гарантии сохранения рыночной стоимости объектов недвижимости, возрастает степень риска, из-за высоких рисков снижается уровень инвестиций и т.д. Тем не менее оказывается,

что исчерпывающий перечень запрещений невозможно предъявить даже теоретически. В современном обществе, в условиях научно-технического прогресса постоянно будут появляться всё новые виды деятельности, часть которых может быть потенциально опасна или неудобна для смежно расположенных объектов недвижимости. Запрещения можно устанавливать применительно к тем видам деятельности, о которых люди уже знают. Нельзя запретить то, о чем еще ничего неизвестно. Другими словами, "негативный принцип" не поддается адекватной реализации с точки зрения теории.

Аргумент второй: правила землепользования и застройки — это документ "каждодневного применения". Он должен быть предельно ясен (прежде всего для всех граждан — непрофессионалов в сферах юриспруденции и градорегулирования) и не содержать информации, затрудняющей его понимание. Чтобы реализовать "негативный принцип", потребовалось бы в несколько раз увеличить объём документа за счёт перечня видов запрещённого использования недвижимости. Во-первых, потому, что объём негативных "отсечений" всегда больше того, что нужно оставить как позитивное. Во-вторых, разрешения предписываются только к соответствующей зоне как к части города, а запрещения должны быть поименованы к оставшейся части с включением всего того, что не вошло в позитивные разрешения. Таким образом, если правила землепользования и застройки, составленные на основе "позитивного принципа", имеют объём порядка ста страниц, то документ, составленный на основе "негативного принципа", будет насчитывать около тысячи или более страниц.

Аргумент третий: нельзя составить негативный образ, не имея позитивного. Разработчики правил землепользования и застройки всегда будут лепить "позитивный образ" различных частей города путем прямых предписаний в виде разрешений. Нельзя сразу описывать запрещения, это затруднит восприятие. Кроме того, если реализовать "негативный принцип", то придется делать двойную работу: ранее разработанные "позитивные" предписания изменять на "негативные".

Аргумент четвертый: людям, которые будут знакомиться с правилами землепользования и застройки, основанными на "негативном принципе", будет трудно получать ответы на самые простые вопросы. Например, владелец земельного участка, пожелавший построить на нём, скажем, швейную мастерскую, будет долго и по нескольку раз перебирать страницы объёмного документа, желая окончательно убедиться, что швейная мастерская не входит в длинный перечень запрещений для соответствующей территориальной зоны. Фактически такой человек будет искать "пустоту" в том месте текста, где могла бы быть запись "швейная мастерская", и всегда будет сомневаться в том, нашёл он эту "пустоту" или нет. Видимо, по законам психологии людям в большей степени свойственно именно позитивное мышление¹⁹⁸. Игнорировать это нельзя, в том числе при подготовке правил землепользования и застройки.

Напомним, что в правилах землепользования и застройки могут комбинироваться прямые поименования разрешений ("позитивная часть") и прямые поименования некоторых запрещений ("негативная часть"). Последние практикуются при установлении ограничений по требованиям охраны окружающей среды, санитарно-эпидемиологического благополучия, охраны объектов культурного наследия. Эти вопросы рассматриваются в следующем разделе.

9.5. Составная часть градостроительных регламентов в виде ограничений использования недвижимости, устанавливаемых посредством зон с особыми условиями использования территорий

Обсуждая вопрос о включении в состав градостроительных регламентов ограничений использования земельных участков и иных объектов недвижимости, следует выделить следующие общие положения:

1) указанные ограничения устанавливаются посредством зон с особыми условиями использования территорий;

2) зоны с особыми условиями использования территорий устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 4 ст. 1 ГрК РФ). Это означает, что:

- требования к определению границ указанных зон и ограничения использования земельных участков, территорий в пределах таких зон устанавливаются либо федеральными законами, либо постановлениями Правительства Российской Федерации;
- требование о том, что указанные зоны устанавливаются либо федеральными законами, либо постановлениями Правительства Российской Федерации, соотносится с нормами Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ "О техническом регулировании". Это означает, что установление зон с особыми условиями использования территорий в случаях обеспечения безопасности жизнедеятельности должно происходить на основании технических регламентов;
- до принятия технических регламентов действует норма ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации", согласно которой "до вступления в силу в установленном порядке технических регламентов по организации территорий, размещению, проектированию, строительству и эксплуатации зданий, строений, сооружений проводится проверка соответствия проектов документов территориального планирования, документации по планировке территорий, проектной документации требованиям законодательства, нормативным техническим документам в части, не противоречащей Федеральному закону от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ "О техническом регулировании" и Градостроительному кодексу Российской Федерации";

3) границы зон с особыми условиями использования территорий фиксируются в документах территориального планирования — схемах территориального планирования Российской Федерации (п. 4 ч. 6 ст. 10 ГрК РФ), схемах территориального планирования субъектов РФ (п. 5 ч. 6 ст. 14 ГрК РФ), схемах территориального планирования муниципальных районов (п. 4 ч. 3 ст. 19 ГрК РФ), генеральных планах поселений, городских округов (п. 7 ч. 6 ст. 23 ГрК РФ);

4) в силу того что зоны с особыми условиями использования территорий фиксируются в соответствии с законодательством Российской Федерации, органы местного самоуправления неправомочны утверждать границы и ограничения использования земельных участков и территорий в пределах таких зон, но обязаны отражать указанные границы и ограничения:

- в генеральных планах поселений и городских округов путем отображения соответствующих границ и ограничений (используя для этого требования технических регламентов, а до их принятия — соответствующие нормативно-технические документы — СНиПы, СанПиНы и пр. или соответствующие проекты, утвержденные в установленном порядке), в том числе транслируя их из других документов территориального планирования уровня Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального района, действующих на территориях поселений, городских округов;
- в правилах землепользования и застройки, транслируя соответствующие границы и ограничения из генеральных планов поселений и городских округов либо отображая их в правилах непосредственно — в случаях, когда правила подготавливаются применительно к части территории поселения, городского округа при отсутствии генерального плана согласно ч. 4 ст. 31 ГрК РФ.

Таким образом, в общем случае ограничения использования земельных участков и иных объектов недвижимости, устанавливаемые посредством зон с особыми условиями использования территорий, в правилах землепользования и застройки непосредственно не определяются, а отображаются в них, транслируются из генеральных планов поселений, городских округов, из документов территориального планирования других уровней, иных документов.

Следует особо выделить общий вопрос, относящийся ко всем разновидностям зон с особыми условиями использования территорий, и ответить на него. Вопрос звучит так: **почему следует считать, что зонами с особыми условиями использования территорий устанавливается не весь правовой режим, а только его составная часть — ограничения использования расположенных в пределах таких зон территорий и земельных участков?** Ответ обусловлен нормами двух федеральных законов. В п. 2 ст. 85 ЗК РФ содержится норма: "Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений". Из ч. 9 ст. 1 ГрК РФ следует, что градостроительный регламент состоит из трех частей: 1) виды разрешенного использования земельных участков, 2) предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, 3) ограничения использования земельных участков. Из сопоставления содержания п. 4 и 9 ст. 1 ГрК РФ следует, что ограничения использования земельных участков устанавливаются посредством зон с особыми условиями использования территорий.

Таким образом, посредством зон с особыми условиями использования территорий устанавливается не правовой режим как завершенная совокупность предписаний, а только его часть.

Необходимо обратить внимание на важное обстоятельство, определяемое различным отношением к фактору времени применительно к "негативной" и "позитивной" частям градостроительного регламента. По своей природе ограничения определяются исходя из уже имеющегося знания о том, что существует сейчас, или о том, что будет, что планируется с известным, установленным на данный момент набором характеристик. Ограничениями не определяется будущее. "Позитивная часть" градостроительного регламента, опираясь на существующее, предопределяет то, чего сейчас нет, но может быть в будущем. Поэтому и с этой точки зрения приходится признать, что ограничения по своей природе не могут определять весь правовой режим использования.

Этот вывод и ответ на поставленный вопрос важен в том отношении, что, например, при установлении зон охраны объектов культурного наследия уполномоченные государственные органы должны быть уполномочены законом устанавливать в пределах таких зон не "всё и вся", а лишь ограничения. Этот вывод имеет не только юридическое, но и практическое значение для становления рациональной системы регулирования градостроительной деятельности, опирающейся на взаимодействие представителей различных органов власти и четкое знание того, кто и в каких пределах должен осуществлять свои функциональные обязанности.

По назначению и способам установления границ и ограничений следует выделить две разновидности зон с особыми условиями использования территории¹³⁹:

1) зоны, в пределах которых границы и ограничения могут устанавливаться без подготовки или с подготовкой специальных проектов на основании технических регламентов. Это санитарно-защитные, водоохраные и иные зоны, установление которых связано с обеспечением безопасности;

2) зоны, в пределах которых границы и ограничения могут устанавливаться только путем подготовки специальных проектов. Это зоны охраны объектов культурного наследия, установление которых не связано с обеспечением безопасности, как она понимается Федеральным законом "О техническом регулировании".

9.6. Российская модель градостроительного зонирования в контексте мирового опыта

Поскольку особенности систем регулирования землепользования и застройки в разных странах интересны нам прежде всего с точки зрения возможности их применения в

России, мы не будем подробно рассматривать многочисленные, разнообразные и подчас противоречивые детали этих систем, а сосредоточим свое внимание:

- на общих, универсальных принципах градостроительного зонирования, существующих во всех развитых странах, необходимости и возможности применения градостроительного зонирования в отечественной практике;
- основных типологических видах градостроительного зонирования и их обобщенных характеристиках;
- множественности путей введения градостроительного зонирования и его типологических особенностях, модифицированных применительно к российским условиям¹⁴⁰.

9.6.1. Общие, универсальные принципы градостроительного зонирования, существующие во всех развитых странах, необходимость и возможность применения градостроительного зонирования в отечественной практике

Градостроительное зонирование существует в условиях рынка недвижимости, когда у объектов недвижимости могут меняться субъекты владения, то есть в условиях оборота недвижимости. Это обстоятельство кардинальным образом отличает систему градостроительного зонирования от системы градостроительства социалистического толка, когда субъект собственности оставался неизменным и был представлен унифицированным государством, а в отношении объектов недвижимости субъект собственности не менялся. В условиях рынка недвижимости возникает объективная необходимость установить права на использование и строительное изменение объектов недвижимости таким образом, чтобы эти права могли существовать вне зависимости от намерений конкретных владельцев и сохранять свою силу при смене владельцев. В этом состоит фундаментальный принцип, присущий всем национальным системам градостроительного зонирования. Различия же состоят в том, как эти права устанавливаются, вводятся и применяются.

Приступая к формированию своих локальных рынков недвижимости, города России не могут быть исключениями из общих универсальных закономерностей функционирования рынка недвижимости. Поэтому они стоят перед объективной необходимостью введения системы градостроительного зонирования.

Что касается возможности применения градостроительного зонирования в отечественной практике, то здесь следует подчеркнуть два обстоятельства — исторического и технического свойства. В историческом плане отметим, что в досоциалистический период в России существовал рынок недвижимости, и принципы градостроительного зонирования уже использовались в практике градорегулирования, но не получили дальнейшего развития по причине смены экономического строя (см. подраздел 5.2.1). В техническом же плане можно сказать, что принципы зонирования (в прагматических терминах функционального и строительного зонирования) практиковались и в социалистический период отечественной истории. Поэтому нет никаких оснований утверждать, что градостроительное зонирование является полностью чуждым для отечественной практики инструментом регулирования градостроительной деятельности.

9.6.2. Основные типологические виды градостроительного зонирования и их обобщенные характеристики

Два главных критерия сопоставления национальных систем градостроительного зонирования — степень свободы административных органов в трактовке содержания прав, установленных нормативными правовыми актами градостроительного зонирования, и "технология" установления прав использования и изменения недвижимости — позволяют выявить основные отличия этих систем, не сосредоточиваясь на деталях частного характера.

Проводя сопоставление по первому критерию, легко обнаружить, что в части трактовки чиновниками содержания прав Россия сегодня весьма далека от развитых стран. Чиновникам предоставлена максимально возможная свобода. Первоисточник этой сомнительной свободы — отсутствие соответствующих нормативных правовых актов, где права использования недвижимости были бы сформулированы юридически корректным образом.

Проблема пределов для трактовки прав использования недвижимости имеет следующее происхождение. Эти права делятся на две группы: так называемые **рутинные права** и **условные права**. Рутинные права — относительно простые и ясные, они могут быть описаны юридически однозначно, поэтому практически не возникает проблем с их трактовкой и, соответственно, не может возникнуть ситуация, когда решение принимается "по усмотрению" чиновников. Однако далеко не всегда границы использования и изменения недвижимости могут быть описаны однозначно и непротиворечиво. Один и тот же вид использования недвижимости и в тех же параметрах может быть разрешен или не разрешен в зависимости от наличия или выполнения определенных условий. Применительно к таким заведомо неформализуемым условиям и возникают ситуации трактовки или дополнительных согласований. Эти ситуации разрешаются посредством процедур согласований с участием правообладателей недвижимости и общественности (публичные слушания), а также путем четкого разведения ответственности и сфер ведения между отдельными административными службами применительно к определенным аспектам решаемых задач.

Соотношение рутинных и условных прав подвержено цикличной динамике: периодически расширяется сфера распространения одних и, соответственно, сужается сфера действия других. Со временем в национальных системах градостроительного зонирования достигается определенный баланс. Однако нет оснований говорить о выраженной типологии, которая позволяла бы различать национальные системы градостроительного зонирования по данному критерию. Особняком в этом отношении стоит Великобритания, где значительные полномочия по трактовке ситуаций применительно к разработке и действию нормативных правовых актов градостроительного зонирования переданы министру окружающей среды.

Второй главный критерий сопоставления национальных систем градостроительного зонирования — "технология" установления прав использования и изменения недвижимости. Применительно к этому критерию достаточно определено, но с некоторыми допущениями можно говорить о двух системах градостроительного зонирования — североамериканской и западноевропейской.

Североамериканский тип зонирования отличается следующим:

- органы местного самоуправления характеризуются высокой степенью самостоятельности в проведении и реализации градостроительного зонирования при недостаточной координации интересов и планов сопряженных муниципалитетов в части регионального развития;
- при планировании развития муниципалитетов акцент делается на декларировании проведения определенной политики по различным направлениям в форме стратегических планов социально-экономического развития; пространственные аспекты развития в форме генеральных планов имеют большей частью рекомендательное значение (за исключением некоторых штатов, где генпланам придается характер обязательных документов, которые используются как основа для разработки местных нормативных правовых актов градостроительного зонирования);
- градостроительное зонирование муниципалитетов чаще всего производится в один этап — на всю территорию и по всем компонентам: виды разрешенного использования недвижимости, предельные параметры разрешенного строительного изменения недвижимости и предельные размеры земельных участков применительно ко всем выделенным территориальным зонам;

- планировочные проекты чаще всего разрабатываются в форме проектов подразделения свободных территорий на земельные участки для последующей застройки; они основываются на стандартах градостроительного зонирования и подразделения-межевания территории; в этих проектах могут предлагаться поправки к регламентам градостроительного зонирования, которые должны пройти установленные процедуры согласования и утверждения.

Западноевропейской системы градостроительного зонирования в чистом виде, естественно, не существует — имеются национальные системы, которые отличаются друг от друга. Обобщающий термин используется для того, чтобы показать общие для западноевропейских стран (прежде всего Германии и Франции) характеристики, отличные от характеристик системы, практикуемой, например, в США.

Особенности **западноевропейского типа зонирования** состоят в следующем:

- органы местного самоуправления характеризуются высокой степенью самостоятельности в проведении и реализации градостроительного зонирования при координации интересов сопряженных муниципалитетов и органов власти вышестоящих уровней посредством планов регионального развития;
- на уровне муниципалитетов действует двустадийная система планировки; на первой стадии разрабатываются общие пространственные схемы-планы рекомендательного характера — директивные схемы (Франция) или планы использования территории (Германия), на второй стадии — местные юридические акты градостроительного зонирования — планы землепользования (Франция) или планы застройки (Германия);
- градостроительное зонирование муниципалитетов представлено совокупностью документов (планов землепользования, планов застройки), каждый из которых перекрывает только часть городской территории или административный район; права по видам разрешенного использования и предельным параметрам строительного изменения недвижимости устанавливаются с высокой степенью детализации и конкретности.

9.6.3. Множественность путей введения градостроительного зонирования и его типологические особенности, модифицированные применительно к российским условиям

Согласно Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы местного самоуправления городских округов, а также поселений обладают следующими полномочиями в области решения задач их градостроительного развития: "...утверждение генеральных планов... правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов... документации по планировке территории, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования... ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности... резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков... для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель..." (п. 26 ч. 1 ст. 16; применительно к поселениям в п. 20 ч. 1 ст. 14 указаны аналогичные полномочия, за единственным исключением в части информационных систем обеспечения градостроительной деятельности).

Поэтому эти органы и будут определять особенности систем градостроительного зонирования, вводимых на их территории. Можно было ожидать, что возникнут самые разнообразные вариации этих систем, особенно на первых этапах их введения, и этот процесс "диверсификации" градостроительного зонирования мы уже наблюдаем. В данной ситуации крайне важно обратить внимание на то, что Федеральным агентством по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству распространена в текстовой и электронной формах модель правил землепользования и застройки. На основе этой модели муниципалитеты могут разрабатывать свои местные нормативные правовые

акты, которые тем не менее будут находиться в русле общераспространенных рациональных схем, базовые принципы которых определены ГрК РФ.

Такая схема применительно к условиям России с учетом зарубежной практики, а также опыта работ по градостроительному зонированию может, например, выглядеть следующим образом:

- с учетом документов территориального планирования разрабатывается и утверждается концепция градостроительного зонирования городского округа, поселения (или отдельного города) как основание для разработки правил землепользования и застройки;
- разрабатываются и утверждаются правила землепользования и застройки, которые наряду с базовыми юридическими нормами включают карту градостроительного зонирования на всю территорию города со списками видов разрешенного использования недвижимости применительно ко всем установленным территориальным зонам; по отдельным территориальным зонам устанавливаются и предельные параметры разрешенного строительного изменения недвижимости, а также предельные размеры земельных участков;
- после введения в действие правил землепользования и застройки начинается их применение и может продолжаться работа по дополнению их содержания в части некоторых видов предельных параметров разрешенного строительного изменения недвижимости в отдельных территориальных зонах, при необходимости конкретизируются виды разрешенного использования недвижимости; эта деятельность ведется в форме аналитических проработок и (или) в форме планировочных проектов; по результатам таких проработок вносятся дополнения в правила землепользования и застройки по установленным процедурам.

Эта схема отличается от типологических схем, практикуемых в других странах, в то же время она сочетает в себе некоторые особенности североамериканской и западноевропейской систем градостроительного зонирования.

Элементы североамериканской системы нашли отражение в части зонирования всей территории города по видам разрешенного использования недвижимости. Такой подход применительно к российским условиям необходим и оправдан по двум основаниям. Во-первых, он позволяет вводить градостроительное зонирование не как фрагментарные, не увязанные с общим градостроительным контекстом акции, а именно как систему регулирования. Во-вторых, достигается минимально необходимая степень предоставления гарантий относительно перспектив использования недвижимости и непричинения ущерба ее правообладателям.

Элементы западноевропейской системы нашли отражение в той части предложенной схемы, которая касается возможности введения в действующие правила землепользования и застройки предельных параметров разрешенного строительного изменения недвижимости, установленных в том числе посредством использования предложений планировочных проектов, разрабатываемых применительно к отдельным территориальным зонам и частям городской территории, где такие параметры еще отсутствуют.

Другими словами, то, что закреплено ГрК РФ, не является в чистом виде ни североамериканской, ни западноевропейской моделью — это модель, которая учитывает отечественную специфику и может развиваться в зависимости от конкретных условий, сложившихся на тех или иных территориях.

9.7. Особенности подготовки проектов правил землепользования и застройки

Некоторые профессионалы градостроительного проектирования высказываются по поводу института градостроительного зонирования в том смысле, что якобы узаконивается произвол в определении и соблюдении градостроительных требований к исполь-

зованию городских земель и их застройке — градостроительные регламенты устанавливаются органами местного самоуправления без необходимых проработок и обоснований.

Важно понимать, что технология профессиональных и общественных ("не профессиональных") действий по подготовке проектов правил землепользования и застройки качественно отличается от привычной для специалистов градостроительного проектирования технологии действий. В данном разделе показано, как в действительности ГрК РФ регламентирует порядок подготовки проектов правил землепользования и застройки и в чем заключаются нетрадиционные особенности технологии такой подготовки.

ГрК РФ регламентирует указанные действия по следующим основным позициям:

1) документы — основания для подготовки проекта правил землепользования и застройки; 2) субъекты подготовки проекта; 3) проверка подготовленного проекта, публичные слушания по обсуждению проекта, утверждение правил землепользования и застройки.

9.7.1. О документах — основаниях для подготовки проекта правил землепользования и застройки

Во-первых, при подготовке проекта правил землепользования и застройки должны учитываться **документы территориального планирования**, и прежде всего генеральные планы поселений, городских округов (ч. 3 ст. 31 ГрК РФ). Что именно должно учитываться и как? Перечислим. Это:

1) зоны с особыми условиями использования территории, выделяемые в строгом соответствии с требованиями технических регламентов. Учет таких зон происходит путем их безусловной, "механической" фиксации в проектах правил землепользования и застройки, в том числе со ссылкой на соответствующие документы, посредством которых были утверждены такие зоны (при их наличии);

2) зоны охраны объектов культурного наследия, утвержденные посредством проектов зон охраны объектов культурного наследия. Учет таких зон также происходит путем их безусловной, "механической" фиксации в проектах правил землепользования и застройки со ссылкой на соответствующие проекты;

3) характеристики функциональных зон, определенных генеральным планом поселения, городского округа, в случае, если они описаны специально в положениях о территориальном планировании¹⁴¹;

4) другие положения документов территориального планирования (решения об утверждении границ зон планируемого размещения объектов, необходимых для реализации государственных и муниципальных нужд, решения об изменении границ категорий земель, решения об изменении административных границ, зафиксированные в документах территориального планирования Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального района). Учет такого рода решений также происходит путем их безусловной, "механической" фиксации в проектах правил землепользования и застройки.

Следует принять во внимание норму ч. 4 ст. 31 ГрК РФ, согласно которой "применительно к части территории поселения или городского округа подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться при отсутствии генерального плана поселения или генерального плана городского округа". Наличие данной нормы не означает, что такого рода проект будет выполняться при отсутствии всяких оснований и обоснований. Основаниями во всех случаях являются требования о соблюдении технических регламентов, об учете других документов территориального планирования (помимо отсутствующего в данном случае генерального плана), сложившегося землепользования.

Во-вторых, при подготовке проекта правил землепользования и застройки должна учитываться **схема существующего землепользования** (см. приложение 4). Этот документ прямо не указан в ГрК РФ, но необходимость его учета при подготовке проекта правил землепользования и застройки определяется косвенно, по совокупности норм

ГрК РФ. Например, в ч. 1 ст. 30 ГрК РФ сказано: "Правила землепользования и застройки разрабатываются в целях: <...> 3) обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства". Очевидно, что такие права и законные интересы не могут быть обеспечены без того, чтобы предложения проекта правил не опирались на факты существующего, сложившегося на данный момент положения. Кроме того, необходимо учитывать, что правила не могут быть приняты "через голову" правообладателей объектов недвижимости и вопреки их законным интересам, которые они имеют право отстаивать, участвуя в публичных слушаниях по обсуждению проекта правил, а также имеют право оспорить в суде решение об утверждении правил землепользования и застройки (ч. 4 ст. 32 ГрК РФ).

В-третьих, должна учитываться **документация по планировке территории** (см. приложение 5), поскольку ее решениями могут закрепляться ранее принятые решения документов территориального планирования относительно границ зон планируемого размещения объектов, включая линейные объекты транспортной и инженерной инфраструктуры.

9.7.2. О субъектах подготовки проекта правил землепользования и застройки

Этот вопрос следует обсудить применительно к этапу принятия решения о подготовке проекта и непосредственно к самой подготовке проекта документа.

Принятие решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки регламентируется ч. 5-8 ст. 31 ГрК РФ. Решение принимается главой местной администрации, и в нем прежде всего должно быть отражено, применительно ко всей или только к части территории поселения городского округа, поселения будет подготавливаться проект правил. Так, проект может подготавливаться применительно к одному населенному пункту (поселку, городу) в границах муниципального образования, иной части муниципального образования с последующим распространением сферы действия правил. Кроме того, в решении определяется состав и порядок деятельности комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки. В задачи комиссии входит: а) обеспечить подготовку проекта документа, б) провести публичные слушания по обсуждению подготовленного документа и представить после внесения необходимых изменений проект правил главе местной администрации; в) обеспечить применение правил после их утверждения (например, в части проведения публичных слушаний по предоставлению разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства).

Решение подлежит опубликованию в соответствии с ч. 7 ст. 31 ГрК РФ.

Применительно к самой подготовке проекта документа следует обсудить два вопроса: кто и как подготавливает проект правил землепользования и застройки.

Итак, кто? Поскольку мы имеем дело с нормативным правовым актом органов местного самоуправления, есть три возможных способа действий: 1) самостоятельные действия администрации и комиссии по подготовке проекта нормативного правового акта (аналогичным образом готовится большинство проектов местных нормативных правовых актов); 2) привлечение на договорной основе физических, юридических лиц для подготовки проекта нормативного правового акта в полном составе входящих в его состав материалов; 3) сочетание первого и второго способа действий, когда, например, привлекаемые на договорной основе лица обеспечивают подготовку карты градостроительного зонирования и описание градостроительных регламентов применительно к различным территориальным зонам, а сотрудники администрации, члены комиссии подготавливают проект текста документа в части описания процедур осуществле-

ния землепользования и застройки.

ГрК РФ не устанавливает специальных требований к лицам, привлекаемым на договорной основе органами местного самоуправления для подготовки проектов правил землепользования и застройки. Следовательно, это могут быть как физические, так и юридические лица, и к ним не должны предъявляться требования в части, например, наличия лицензий на осуществление деятельности, связанной с подготовкой проектов таких документов. Следует напомнить, что законодательством Российской Федерации не предусмотрено лицензирование деятельности лиц, осуществляющих градостроительное проектирование.

В этом смысле ГрК РФ зачастую толкуется неверно. В частности, подготовка карты градостроительного зонирования неправомерно причисляется к геодезическим и картографическим работам специального (отраслевого) назначения и по этой причине якобы подлежит лицензированию¹⁴². На самом деле при подготовке карты градостроительного зонирования не осуществляются геодезические и картографические работы специального (отраслевого) назначения, а используются результаты геодезических и картографических работ в виде соответствующих карт, применяемых исключительно как "подоснова", как предварительно зафиксированная "картографическая данность", используемая в последующем для совершенно другой работы, которая не является и не может быть ни геодезической, ни картографической и потому не подлежит лицензированию в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 209-ФЗ "О геодезии и картографии".

Как может подготавливаться проект правил землепользования и застройки? Ответ на этот вопрос лежит в плоскости определения последовательности действий по введению градостроительного зонирования, которого раньше не было, до сих пор еще нет в подавляющем большинстве городов и которое по прошествии некоторого времени должно быть введено. Рассмотрим два варианта ответа:

1) поставить перед собой задачу путем принятия содержащих все необходимое и достаточное правил землепользования и застройки получить сразу всё то, что должно быть и чего сейчас нет, то есть действовать по принципу "всё сразу или ничего";

2) организовать и целенаправленно осуществлять последовательное введение градостроительного зонирования, имея в виду принятие правил землепользования и застройки, в которых первоначальные могут отсутствовать некоторые компоненты (например, отдельные виды предельных параметров разрешенного строительства применительно к некоторым территориальным зонам), но в которые в последующем будут вноситься необходимые дополнения.

Первый подход ориентирован на выполнение ложно поставленных задач, поэтому нереализуем практически и, следовательно, деструктивен. В самом деле, иметь все без исключения компоненты регулирования, подготовленные сразу и впрок, то есть до начала самого процесса такого регулирования, и теоретически, и практически невозможно. Сам подход, при котором предлагается сделать "всё и сразу", содержит внутреннее противоречие, поскольку для того, чтобы "сделать всё", нужно время, то есть "сделать сразу" не получится. Выходит, что необходимые преобразования неизбежно откладываются на неопределенное время. Откладывать же преобразования — означает закреплять и транслировать в будущее то положение дел, которое сложилось в прошлом, то есть в данном случае откладывание есть не что иное, как фактическое блокирование и отказ от самих преобразований. Кроме того, данный подход основан на иллюзии, что подготовленные к какому-то отложенному сроку "все" компоненты системы сразу и бесперебойно заработают с момента их введения в действие.

Система регулирования, о которой мы ведем речь, эффективно заработает только тогда, когда она будет воспринята и встроена в систему повседневных, рутинных действий и администрации, и профессионалов, и простых граждан. Это может прои-

зойти только путем последовательного, поэтапного ее проникновения в каждодневную практику применения. Другими словами, нужно координировать два параллельных процесса: вводить компоненты новой системы и последовательно осваивать их на практике.

По сути дела, мы таким образом обосновали второй вариант ответа на вопрос, как может подготавливаться проект правил землепользования и застройки, — путем последовательного введения градостроительного зонирования и принятия правил землепользования и застройки, в которых первоначальное могут отсутствовать некоторые компоненты, но в которые затем будут вноситься необходимые дополнения. Этот путь, наиболее реальный и эффективный по исходным основаниям и результативности, обеспечивается тем, что ГрК РФ предусматривает: а) поэтапное распространение территориальной сферы действия градостроительного зонирования; б) последовательное расширение и детализацию состава градостроительных регламентов применительно к различным территориальным зонам. То и другое обеспечивается тем, что правила землепользования и застройки являются постоянно действующим нормативным правовым актом, в который по мере необходимости могут вноситься дополнения и изменения по процедурам, определенным в соответствии с ГрК РФ.

9.7.3. О проверке подготовленного проекта, публичных слушаниях и утверждении правил землепользования и застройки

Перед обсуждением и утверждением подготовленного проекта правил землепользования и застройки последний в обязательном порядке должен пройти проверку органа местного самоуправления на соответствие требованиям технических регламентов и документам территориального планирования (ч. 9 ст. 31 ГрК РФ). ГрК РФ не определяет, как именно орган местного самоуправления должен осуществлять свое полномочие по проверке проекта правил. Он может действовать самостоятельно, например через уполномоченный орган в области градостроительной деятельности (орган архитектуры и градостроительства), или обращаться к специалистам-экспертам на предмет подготовки и представления заключений о соответствии проекта правил требованиям законодательства, или использовать иные способы проверки.

Что касается проведения публичных слушаний, то, в отличие от ГрК РФ от 07.05.98, который не регламентировал этот процесс, ГрК РФ вводит достаточное описание данного института (ч. 11-15 ст. 32) как основания для подготовки соответствующих муниципальных нормативных актов по вопросам публичных слушаний в области градостроительного регулирования (более подробно об этом см. главу 13). Утверждает правила землепользования и застройки представительный орган местного самоуправления.

Изложенные выше нормы ГрК РФ и приведенные аргументы убедительно свидетельствуют о том, что суждение "градостроительные регламенты устанавливаются органами местного самоуправления без необходимых проработок и обоснований" не соответствует реальному положению дел.

10. ПЛАНИРОВКА ТЕРРИТОРИИ

10.1. Планировка территории в контексте иных компонентов градостроительного проектирования

Слово "планировка" происходит от слова "план", у которого, по В.И. Даю, два значения: 1) намерение, порядок действия для достижения чего-либо; 2) плоскость, плоский чертёж без перспективы — по прямому масштабу. Планировка территории — это действия по подготовке "плоских чертежей" (второе значение) в контексте планов как

намерений власти (первое значение)¹⁴³, то есть в контексте иных компонентов градостроительного проектирования.

После того, как были рассмотрены соотношение градостроительного и архитектурно-строительного проектирования (раздел 7.3), взаимосвязь и правовой статус различных документов градостроительного проектирования (раздел 7.2), а также два из трёх компонентов градостроительного проектирования — территориальное планирование (глава 8) и градостроительное зонирование (глава 9), и до того, как в настоящем разделе мы начнем более детально знакомиться с третьим компонентом градостроительного проектирования — планировкой территории, будет полезно сделать некоторые обобщения в отношении градостроительного проектирования, которые помогут лучше понять в контексте последнего место и роль действий по планировке территории.

Итак, градостроительное проектирование — это:

1) способ установления связи между прошлым, настоящим и будущим;
2) создание визуального образа будущего (целостно интегрирующего в себе иные образы, подкреплённые соответствующими оценками вариантов и расчётными параметрами, — экономические, социальные, культурологические, экологические, технологические и др.) для претворения его в реальность на основе:

- знания-прочувствования предшествующих эволюционных фаз и тенденций развития объекта проектирования (см. подраздел 2.2.2);
 - уважения-понимания внутренней сущности объекта проектирования, проявляемой через закономерности его структурно-функциональной организации — "чувства места" (см. подраздел 2.2.1);
 - знания-использования правовых механизмов, создающих экономические мотивации для многочисленных субъектов, которые посредством свободной экономической деятельности будут побуждаемы к последовательному воплощению в реальности образа будущего, созданного посредством градостроительного проектирования (см. раздел 7.2, главы 8 и 9), интегрировавшего в себе все иные виды проектирования социально-экономического, бюджетное, технологическое, дизайнерское;
- 3) поэтапная технология взаимосвязи и перехода от одной стадии градостроительного проектирования к другой (от разработки одного документа к разработке следующего, основанного на предыдущем и учитывающего этот документ), вплоть до начала практической реализации выработанных решений путём перехода к архитектурно-строительному проектированию отдельных объектов и их строительству (см. раздел 7.3).

В указанном контексте планировка территории приобретает особую роль в силу того, что располагается на стыке между градостроительным и архитектурно-строительным проектированием (см. раздел 7.3).

Планировку территории можно рассматривать с двух неотделимых друг от друга сторон — правовой и технологической.

С точки зрения значимого в правовом отношении результата это "всего лишь" линии, обозначающие границы¹⁴⁴, а также характеристики и параметры распланированной территории.

Границы — это:

- красные линии, определяющие одновременно и границы территорий общего пользования (в виде линейных объектов — дорог, улиц, "коридоров" сетей инженерного обеспечения — существующих и вновь проектируемых), и границы элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, районов), и границы иных территорий общего пользования — парков, скверов, бульваров, набережных, площадей (существование которых защищается от несанкционированной застройки, гарантирует посредством красных линий — приданием статуса территориям общего пользования, которые не подлежат приватизации);
- границы вновь образуемых в составе элементов планировочной структуры земельных участков на территориях, не разделённых на такие элементы и участки;

- границы, определяющие места допустимого размещения вновь строящихся объектов в пределах земельных участков (путём обозначения минимальных расстояний от границ земельных участков);
- границы зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда неограниченному кругу лиц, обслуживания сетей инженерного обеспечения;
- границы зон с особыми условиями использования территорий (при наличии) — санитарно-защитных, водоохраных, зон охраны объектов культурного наследия и иных подобных зон;
- линии, обозначающие границы существующих объектов капитального и некапитального строительства, расположенных на соответствующих земельных участках (в том числе объектов, не соответствующих правилам землепользования и застройки). Характеристики и параметры распланированной территории — это:
- показатели плотности застройки, характеристики систем социального, транспортно-обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимого для развития соответствующей территории — применительно к проектам планировки территории;
- размеры земельных участков, отображённые на чертежах проектов межевания, при том что такие размеры соответствуют специфике застройки — параметрам и характеристикам, определённым правилами землепользования и застройки и проектами планировки;
- информация о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

С точки зрения технологии процесса, ведущего к значимому в правовом отношении результату, планировка территории — это обоснования и иллюстрации (как часть обоснований — в случае проектов планировки или как самостоятельная, "факультативная" часть — в случае проектов межевания).

Под обоснованиями следует понимать обоснования предлагаемых к утверждению решений в части:

- содержательной неформализуемой стороны вопроса (включая варианты расчёты и обоснование выбора предлагаемого к утверждению решения) — применительно к проекту планировки территории; варианты проработки, завершившиеся предлагаемым к утверждению решением, — применительно к проекту межевания территории;
- формализованного подтверждения соответствия проекта документации по планировке территории техническим регламентам безопасности, иным установленным в соответствии с законодательством требованиям.

Иллюстративная часть — это визуальный образ предлагаемого к утверждению решения, а также варианты возможных решений, позволяющие оценить их качество и сделать оптимальный выбор.

Оба компонента — правовой и технологический — носят содержательный характер в том смысле, что:

1) их неразрывность предопределяет содержательную работу, которая не поддаётся полной формализации "без остатка", то есть содержит творческую компоненту. Такая содержательная работа не может быть исключена из системы градостроительного проектирования и замещена сугубо технологической работой, например в системе "землеустройства без планировки"¹⁴⁵;

2) результаты планировки являются содержательным основанием для технологических действий по подготовке землеустроительной документации (в случаях, когда первые из нераспланированной территории образуются земельные участки). Иными словами, сначала — содержание, а потом — техника рутинных действий по: а) закреплению на местности выработанных и утверждённых содержательных результатов; б) кадастровому учёту сформированных земельных участков; в) их предоставлению частным лицам в порядке, определённом земельным законодательством;

3) осуществляется переход от подготовки документации по планировке территории, утверждаемой публичной властью, к иной стадии — подготовке на основе градострои-

тельных планов земельных участков и в соответствии с такими планами проектной документации, утверждаемой частными лицами, которые руководствуются рамками свободы и требованиями, установленными публичной властью для частных лиц.

10.2. Территории и земельные участки

Выше отмечалась недостаточность смыслового наполнения понятия "земельный участок", которое содержится в земельном законодательстве. Было доказано, что не "земельный участок", а "земельный участок — дорога" является тем первичным элементарным образованием, которое порождает реальные пространственные структуры в виде поселений, городов, рационально организованных территорий (см. подраздел 2.1.1). Создание реальных образований "земельный участок — дорога" — это всегда планировка территории, какими бы замещающими названиями данное действие ни обозначалось и как бы ни искажалось его содержание¹⁴⁶.

А вот определение того, что есть "территория", в законодательстве отсутствует. И это хорошо, поскольку данному понятию просто невозможно дать формализованное законодательное определение¹⁴⁷. В отраслевом законе это и не нужно (законы всегда носят отраслевой характер, они могут различаться степенью комплексности, но не могут не быть отраслевыми, то есть частными по отношению к глубинному смыслу определяемого явления). Максимум на что может претендовать закон — на выделение частных аспектов, связанных с предметом закона. Эти частные аспекты применительно к понятию "территория" раскрываются ГрК РФ по совокупности норм (путём системного изложения их содержания) с позиции планировки территории. Рассмотрим данные аспекты подробнее.

10.2.1. О разновидностях территорий и земельных участков с позиции планировки территории

С позиции планировки территории есть три типа территорий:

1) нераспланированные, неурбанизированные территории (включая территории, не подлежащие урбанизации и защищаемые от урбанизированного освоения) — не распланированные свободные (незастроенные) пространства (ландшафты, поверхности земли), не разделённые границами, которые обозначали бы дороги, улицы, элементы планировочной структуры (кварталы, микрорайоны, районы), земельные участки. Это территории без земельных участков (если не считать земельным участком такую, например, территорию, как лес, что может не согласовываться с формально-юридическими определениями);

2) распланированные урбанизированные территории — распланированные и застроенные пространства (ландшафты, поверхности земли), разделённые границами, которые обозначают дороги, улицы, элементы планировочной структуры (кварталы, микрорайоны, районы), земельные участки (застроенные или незастроенные). Такие территории суть совокупности земельных участков;

3) сочетающие в себе первое и второе — нераспланированные неурбанизированные и распланированные урбанизированные территории.

С позиции планировки территории существуют три типа земельных участков:

1) большие земельные участки, определённые в границах впервые образуемых элементов планировочной структуры — кварталов, микрорайонов, районов, предназначенных для дальнейшего разделения на "элементарные" земельные участки (см. ниже пункт 2). Это "ячейки" планировочной структуры, которые существуют нераздельно с "сетями" связи — улицами, дорогами (линейными земельными участками — см. ниже пункт 3). Границы одних ("ячеек") — это "красные линии", которые являются одновременно и границами других ("сетей" дорог, улиц). Создание "ячеек" порождает "сеть" до-

рог, улиц и наоборот — создание элементов "сети" (дорог, улиц) порождает "ячейки". Такова ячеисто-сетевая структура поселений, городов (см. подраздел 7.1.1). Большие земельные участки — "ячейки" планировочной структуры — характеризуются долговременностью своего физического существования, с одной стороны, и кратковременностью юридического существования — с другой. Физическое существование таких образований почти "вечно": будучи однажды созданными, они существуют долго, вплоть до уничтожения (что происходит редко), когда возникает необходимость в кардинальном преобразовании улично-дорожной сети ("перекраивание" улиц и кварталов для тотальной реконструкции). Напротив, юридическое существование больших земельных участков кратковременно. Будучи однажды созданным посредством планировки территории, такое образование проходит стадии формирования посредством землеустроительной документации (вынос границ на местность на основании координат, определённых документацией по планировке территории), затем государственного кадастрового учёта и обычно — предоставления прав застройщику-девелоперу, который осуществляет разделение большого земельного участка на несколько (много) "элементарных" земельных участков в пределах квартала, микрорайона. С момента государственного кадастрового учёта таких "элементарных" участков большой земельный участок прекращает своё юридическое существование, превращается в совокупность "элементарных" земельных участков в границах квартала, микрорайона и в качестве такой совокупности — элемента планировочной структуры — продолжает своё долгое существование как физический объект;

2) "элементарные" земельные участки — существующие в виде упорядоченных совокупностей в пределах кварталов, микрорайонов, районов или существующие вне элементов планировочной структуры, но всегда "привязанные" к дорогам, улицам земельные участки, каждый из которых имеет правообладателя — частное лицо (в этой роли может выступать и публичная власть — в том случае, если её представитель использует земельный участок для выполнения полномочий публичной власти). "Элементарный" земельный участок — это и есть собственно земельный участок. При условии рациональной планировки он не должен подлежать дальнейшему разделению. В процессе длительного существования таких земельных участков (менее длительного, чем существование "ячеек" планировочной структуры) возможно, а иногда и целесообразно их преобразование — разделение, изменение границ, объединение с последующим установлением новых границ (при реконструкции, новом строительстве на месте сносимых объектов). Но на момент завершения процесса планировки территории (после выполнения проекта планировки и проекта межевания) устанавливается на достаточно длительное время образ рационально организованной жизни, воплощенный в планируемых конкретных объектах, размещаемых в пределах "элементарных" земельных участков, границы которых определяются надолго. Если речь идет о больших объектах, то границы "элементарных" земельных участков могут совпадать с границами кварталов, то есть определяться красными линиями. Это, например, случаи размещения промышленных предприятий как упорядоченной совокупности (комплексов) функционально взаимосвязанных объектов — зданий, строений, сооружений, располагаемых на одном земельном участке большой площади;

3) линейные земельные участки — это земельные участки для размещения линейных объектов улично-дорожной сети и линейных объектов сетей инженерного обеспечения. Обычно в пределах поселений, городов такие линейные объекты располагаются совмещённо — в пределах улиц, дорог, границы которых определяются "красными линиями" в составе проектов планировки территории.

10.2.2. О двухэтапной технологии планировки территории

Особенности планировки территории и её двухэтапной технологии определяются наличием двух компонентов — результатов этого процесса (наряду с другими результатами):

1) красные линии, определяющие одновременно и границы улиц, дорог, и границы элементов планировочной структуры — кварталов, микрорайонов, районов;

2) границы "элементарных" земельных участков в пределах элементов планировочной структуры.

Первый компонент может определяться отдельно от второго посредством подготовки проекта планировки территории. Второй компонент может определяться отдельно от первого (при наличии ранее определённых красных линий) посредством подготовки проектов межевания при условии, что неотъемлемым компонентом последних являются градостроительные планы "элементарных" земельных участков. Первый и второй компоненты могут определяться одновременно посредством подготовки проекта планировки территории, содержащего в своём составе проект межевания территории. Покажем, как они определяются в том случае, когда применительно к незастроенной нераспланированной территории последовательно осуществляется её планировка в два этапа — сначала выполняется проект планировки территории, а затем на его основе — проект межевания территории.

На **первом этапе** посредством проекта планировки территории определяется сеть улиц, границы улиц (улично-дорожная сеть) и одновременно границы элементов планировочной структуры — будущих кварталов, микрорайонов, районов. Определение границ улиц — это определение их ширины, то есть пропускной способности, которая характеризуется возможностью проезда за единицу времени определённого количества транспортных средств. Пропускная способность улиц — это показатель, производный от планируемых нагрузок, а последние определяются количеством жителей, которые будут жить на соответствующей территории, а также совершать транзитные поездки на работу, в рекреационные и торговые зоны и т.д. То есть речь идет не просто о количестве жителей, но об их распределении в пределах ещё более значительной территории. Количеством и распределением жителей определяются типы и плотность застройки, которые в свою очередь определяют потребности в инженерных ресурсах и социальном обслуживании. Потребности в инженерных ресурсах — это параметры генерирующих, аккумулирующих ресурсы объектов, а также параметры пропускной способности и классификация сетей инженерного обеспечения. Прокладка таких сетей осуществляется в "створе улиц", ширина которых должна приниматься с учетом этого обстоятельства, классификации улиц по скоростям движения, ширине и т.д. Всеми этими факторами и обстоятельствами и обусловлено то, что большой земельный участок, выделенный в качестве элемента планировочной структуры:

1) "генетически" содержит в себе характеристики будущего развития как "самого себя", так и сопряжённых территорий, определённые проектным моделированием — проектом планировки, подготовленным в системе градостроительного проектирования, интегрирующего в себе комплекс разнообразных знаний, закономерностей, технологических, социальных, экологических, экономических и иных параметров;

2) своим элементарно простым внешним видом ("границы и ничего, кроме границ") может вызвать соблазн "упростить задачу" — "нарисовать границы", не прибегая к градостроительному проектированию.

Очевидно, что в зависимости от каждой конкретной ситуации необходимо находить баланс между "переусложнением" и "чрезмерным упрощением", имея в виду, среди прочего, наличие второго этапа, уточняющего проектные предложения первого (см. ниже). Переусложнение — это избыточная детализация и "жесткость" решений, это забегание вперед без чёткого знания того, что впереди. Это повышенные риски: предложенное решение может оказаться не востребованным застройщиками-девелоперами, например, по причине ошибочного маркетинга (у выбранного типа застройки отсутствуют потенциальные покупатели, или у них иные предпочтения, которые не были "угаданы" избыточно детализированным планировочным решением первого этапа). Упрощение задачи путём определения границ без проектного моделирования — это прояв-

ление безразличия к месту, которое обладает спецификой и закономерностями существования и будущего развития. Это высокая вероятность невостребованности того, что будет "нарисовано", — в лучшем случае. Или увековечивание ошибок — деформаций места, которые десятилетиями будут давать о себе знать и усложнять жизнь тем, кто воспользуется результатами "рисования без проектирования".

На **втором этапе** посредством проекта межевания территории, подготавливаемого обычно застройщиком-девелопером, земельный участок большого размера, равный кварталу, микрорайону, подразделяется на несколько (много) "элементарных" земельных участков, на каждом из которых (за исключением земельных участков в составе территорий общего пользования — парков, скверов, бульваров) будет осуществляться строительство соответствующих объектов. Поэтому в составе проекта межевания в обязательном порядке подготавливаются градостроительные планы земельных участков, на основании которых и в соответствии с которыми подготавливается проектная документация (в системе архитектурно-строительного проектирования) для получения разрешений на строительство объектов в пределах фактически неделимых (не подлежащих дальнейшему разделению) земельных участков.

10.3. Виды и особенности документации по планировке территории. Градостроительный план земельного участка

Таким образом, имеются следующие виды документации по планировке территории:
1) проекты планировки территории:

- без проектов межевания в составе проектов планировки (ч. 1 ст. 42 ГрК РФ);
 - с проектами межевания в составе проектов планировки и градостроительными планами земельных участков в составе проектов межевания (ч. 3 ст. 43, ч. 6 ст. 43 ГрК РФ);
- 2) проекты межевания с градостроительными планами земельных участков в составе проектов межевания (ч. 1 ст. 43, ч. 6 ст. 43 ГрК РФ).

ГрК РФ не содержит норм о "проектах застройки", которые ранее практиковались в качестве одного из способов, сочетавших в себе как действия по планировке территории, так и действия по архитектурно-строительному проектированию¹⁴⁸.

10.3.1. Особенности проектов планировки территории

Особенности проектов планировки территории обусловлены тем, что именно этими проектами устанавливаются красные линии для определения как существующих, так и планируемых (изменяемых, вновь образуемых) границ:

1) земельных участков для размещения линейных объектов (сетей инженерной и дорожной инфраструктуры) различного значения — федерального, регионального, местного;

2) территорий общего пользования (площадей, парков, набережных, скверов, бульваров), которыми может беспрепятственно пользоваться неограниченный круг лиц и которые не подлежат приватизации (согласно ч. 12 ст. 85 ЗК РФ), с отделением их от других территорий, которые находятся или могут находиться в собственности физических и юридических лиц;

3) элементов планировочной структуры — кварталов, микрорайонов, жилых районов, границы которых одновременно определяются с установлением границ дорожной инфраструктуры (улично-дорожной сети) по той причине, что красные линии являются в данном случае одновременно и границами указанных планировочных элементов, и границами дорожной инфраструктуры.

В первом из трёх указанных случаев подготовка проектов планировки обеспечивается Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными районами в соответ-

ствии со схемами территориального планирования, где определены границы зон планируемого размещения объектов соответствующего значения (включая и нелинейные локальные объекты — в соответствии с полномочиями указанных органов публичной власти).

Во всех трёх указанных случаях подготовка проектов планировки обеспечивается органами местного самоуправления городских округов и поселений (в первом случае — в части объектов местного значения).

10.3.2. Установление параметров планируемого развития элементов планировочной структуры и состав проектов планировки

Рациональное выделение элементов планировочной структуры возможно лишь при условии определения их параметров (например, плотность планируемой застройки соответствующей территории, характеристики систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения). Эти параметры определяются при подготовке материалов по обоснованию проекта планировки и включаются в подлежащую утверждению основную часть проекта планировки (п. 2 ч. 3 ст. 42 ГрК РФ). Поскольку проект планировки территории является основой для разработки проектов межевания территории (ч. 9 ст. 42 ГрК РФ), утвержденные в составе проекта планировки параметры планируемого развития элементов планировочной структуры "рамочно" определяют содержание проектов межевания.

Состав проектов планировки определяется:

1) ГрК РФ — в части общих положений применительно ко всем случаям подготовки проектов планировки:

- проекты планировки состоят из двух частей — подлежащей утверждению основной части и материалов по ее обоснованию (ч. 2 ст. 42);
- основная часть проектов планировки территории включает чертежи и текст с положениями о планируемом развитии территории (ч. 3 ст. 42);
- материалы по обоснованию проекта планировки территории включают в себя материалы в графической форме и пояснительную записку с обоснованием включенных в основную часть положений (ч. 4-6 ст. 42);

2) нормативными правовыми актами Российской Федерации — в случае подготовки проектов планировки территории на основании документов территориального планирования Российской Федерации (ч. 7 ст. 42 ГрК РФ);

3) законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ — в случае подготовки проектов планировки территории на основании документов территориального планирования субъектов РФ, а также на основании документов территориального планирования муниципальных образований (ч. 8 ст. 42 ГрК РФ).

10.3.3. Особенности подготовки документации по планировке территории различными органами публичной власти

Во-первых, уполномоченные органы всех уровней публичной власти имеют право принимать решения и обеспечивать подготовку документации по планировке территории на основании утвержденных соответствующими уровнями публичной власти документов территориального планирования.

Во-вторых, уполномоченные органы Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных районов могут принимать решения о подготовке и обеспечивать подготовку документации по планировке территории только при решении вопросов об определении границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства соответственно федерального, регионального и местного значения.

В-третьих, органы местного самоуправления поселений, городских округов могут принимать решения о подготовке и обеспечивать подготовку документации по планировке территории не только при решении вопросов об определении границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, но и в иных случаях. Например, в случаях выделения из состава государственных и муниципальных земель земельных участков для предоставления их физическим и юридическим лицам для строительства, выделения земельных участков многоквартирных домов в сложившейся застройке.

10.3.4. Соотношение правил землепользования и застройки и документации по планировке территории

Существует двусторонняя связь между правилами землепользования и застройки и документацией по планировке территории.

С одной стороны, правила землепользования и застройки, наряду с генеральным планом поселения, городского округа, являются основанием для подготовки документации по планировке территории (ч. 5 ст. 45 ГрК РФ). При этом после 1 января 2010 г. при отсутствии правил землепользования и застройки документация по планировке территории (за исключением проектов межевания застроенных территорий) вообще не может подготавливаться. Правила землепользования и застройки через градостроительные регламенты определяют характеристики подготавливаемой документации по планировке территории, в частности через назначение территории — виды разрешенного использования недвижимости, предельные размеры земельных участков для соответствующих территориальных зон.

С другой стороны, документация по планировке территории может стать основанием для внесения изменений в правила землепользования и застройки в части уточнения установленных градостроительным регламентом предельных параметров разрешенного строительства (ч. 15 ст. 46 ГрК РФ).

10.3.5. Соотношение планировки территории с последующими действиями по архитектурно-строительному проектированию и строительству

Документация по планировке территории (проекты планировки с проектами межевания и проекты межевания) имеет в своем составе градостроительные планы земельных участков, которые определяют:

- 1) отношения публичной власти и частных лиц:

 - при предоставлении земельных участков, выделенных посредством планировки территории из состава государственных или муниципальных земель. Такие земельные участки формируются посредством землеустроительных действий, осуществляемых в соответствии с градостроительными планами земельных участков, утвержденных в составе документации по планировке территории. Применительно к сформированным в указанном порядке земельным участкам государственный кадастровый учет осуществляется до того, как будут предприняты действия по их предоставлению физическим и юридическим лицам;
 - выдаче разрешений на строительство в результате проверки проектной документации (или схемы планировочной организации земельного участка — в случае индивидуального жилищного строительства, когда подготовка проектной документации не является обязательной) на соответствие градостроительному плану земельного участка;
 - выдаче разрешений на ввод объектов в эксплуатацию в результате проверки построенных объектов на соответствие градостроительному плану земельного участка;

- 2) действия частных лиц:

В-третьих, органы местного самоуправления поселений, городских округов могут принимать решения о подготовке и обеспечивать подготовку документации по планировке территории не только при решении вопросов об определении границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, но и в иных случаях. Например, в случаях выделения из состава государственных и муниципальных земель земельных участков для предоставления их физическим и юридическим лицам для строительства, выделения земельных участков многоквартирных домов в сложившейся застройке.

10.3.4. Соотношение правил землепользования и застройки и документации по планировке территории

Существует двусторонняя связь между правилами землепользования и застройки и документацией по планировке территории.

С одной стороны, правила землепользования и застройки, наряду с генеральным планом поселения, городского округа, являются основанием для подготовки документации по планировке территории (ч. 5 ст. 45 ГрК РФ). При этом после 1 января 2010 г. при отсутствии правил землепользования и застройки документация по планировке территории (за исключением проектов межевания застроенных территорий) вообще не может подготавливаться. Правила землепользования и застройки через градостроительные регламенты определяют характеристики подготавливаемой документации по планировке территории, в частности через назначение территории — виды разрешенного использования недвижимости, предельные размеры земельных участков для соответствующих территориальных зон.

С другой стороны, документация по планировке территории может стать основанием для внесения изменений в правила землепользования и застройки в части уточнения установленных градостроительным регламентом предельных параметров разрешенного строительства (ч. 15 ст. 46 ГрК РФ).

10.3.5. Соотношение планировки территории с последующими действиями по архитектурно-строительному проектированию и строительству

Документация по планировке территории (проекты планировки с проектами межевания и проекты межевания) имеет в своем составе градостроительные планы земельных участков, которые определяют:

- 1) отношения публичной власти и частных лиц:

 - при предоставлении земельных участков, выделенных посредством планировки территории из состава государственных или муниципальных земель. Такие земельные участки формируются посредством землеустроительных действий, осуществляемых в соответствии с градостроительными планами земельных участков, утвержденных в составе документации по планировке территории. Применительно к сформированным в указанном порядке земельным участкам государственный кадастровый учет осуществляется до того, как будут предприняты действия по их предоставлению физическим и юридическим лицам;
 - выдаче разрешений на строительство в результате проверки проектной документации (или схемы планировочной организации земельного участка — в случае индивидуального жилищного строительства, когда подготовка проектной документации не является обязательной) на соответствие градостроительному плану земельного участка;
 - выдаче разрешений на ввод объектов в эксплуатацию в результате проверки построенных объектов на соответствие градостроительному плану земельного участка;

- 2) действия частных лиц:

- при подготовке проектной документации (или схемы планировочной организации земельного участка — в случае индивидуального жилищного строительства, когда подготовка проектной документации не является обязательной) в части обеспечения соответствия такой документации (схемы) требованиям градостроительного плана земельного участка;
- строительстве в части обеспечения соответствия строящегося, реконструируемого объекта требованиям градостроительного плана земельного участка.

10.3.6. Градостроительные планы земельных участков

Градостроительные планы земельных участков (далее — ГПЗУ) подготавливаются не для всех земельных участков, а только для тех из них, которые застроены или предназначены для строительства, реконструкции объектов капитального строительства (ч. 1 ст. 44 ГрК РФ).

ГПЗУ подготавливаются: 1) в составе проектов межевания, которые являются составной частью проектов планировки; 2) в составе проектов межевания, которые подготавливаются как самостоятельные документы применительно к ранее выделенным (посредством проектов планировки) элементам планировочной структуры (кварталам, микрорайонам); 3) в виде отдельного документа — применительно к существующим земельным участкам, когда не требуется изменять их ранее установленные границы, то есть когда не требуется производить планировочные действия.

ГПЗУ могут подготавливаться в виде отдельных документов в случаях, когда одновременно:

1) ГПЗУ запрашиваются правообладателями применительно к ранее сформированным земельным участкам (по отношению к которым проведен государственный кадастровый учет и зарегистрированы права), расположенным на уже застроенной территории, при намерении осуществить реконструкцию существующих объектов или построить новые объекты на таких участках;

2) применительно к территории расположения указанных земельных участков установлены посредством правил землепользования и застройки градостроительные регламенты.

Только при таком сочетании условий может быть выполнено положение ч. 17 ст. 46 ГрК РФ относительно того, что не требуется проведение процедур, связанных с подготовкой, обсуждением посредством публичных слушаний (см. главу 13) и утверждением документации по планировке территории и определенных ч. 1-16 ст. 46 ГрК РФ.

Таким образом, во всех случаях, когда мы имеем дело с не разделенной на земельные участки территорией, независимо от того, является ли такая территория застроенной или незастроенной, но подлежащей застройке, надлежит подготавливать проекты планировки с проектами межевания в их составе или отдельно проекты межевания. В таких случаях ГПЗУ как самостоятельные документы не подготавливаются, а подготавливаются только в составе документации по планировке территории.

ГПЗУ являются основанием:

- для подготовки проектной документации (ч. 11 ст. 48 ГрК РФ);
- выдачи разрешения на строительство (ч. 1 ст. 51 ГрК РФ);
- выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (ч. 1 ст. 55 ГрК РФ).

Состав информации, содержащейся в ГПЗУ, определен ч. 3 ст. 44 ГрК РФ. Это, в частности:

- 1) границы земельного участка;
- 2) границы зон действия публичных сервитутов;
- 3) минимальные отступы от границ земельного участка в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений;

4) информация о градостроительном регламенте, определенном правилами землепользования и застройки (виды разрешенного использования, предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции, ограничения, установленные в зонах с особыми условиями использования территорий);

5) информация о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения;

6) границы зоны планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд.

В состав градостроительного плана земельного участка может включаться информация о возможности или невозможности его разделения на несколько земельных участков.

В соответствии с ч. 5 ст. 44 ГрК РФ форма ГПЗУ должна быть установлена Правительством Российской Федерации, что и было сделано Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 г. № 840. Этим же постановлением Министерству регионального развития Российской Федерации было предложено в трехмесячный срок утвердить инструкцию о порядке заполнения формы ГПЗУ (утверждена Приказом министра регионального развития Российской Федерации от 13 апреля 2006 г. № 40).

Поскольку содержащаяся в ГПЗУ информация затрагивает имущественные интересы правообладателей недвижимости, граждан, проживающих на соответствующих территориях, технология заполнения формы такого документа не должна регламентироваться ведомственной инструкцией. ГрК РФ такой инструкции и не предусматривает. Это не что иное, как возврат к прежним методам ведомственного регулирования, чреватого конфликтами между правообладателями недвижимости и ведомствами, вовлеченными в процесс ведомственного регулирования на основе своих собственных правовых актов.

Кроме того, "на ровном месте" создан ряд противоречий с ГрК РФ. Кодекс определяет необходимость не одной, а двух форм ГПЗУ — в составе документации по планировке территории и в виде самостоятельного документа. В указанном же постановлении правительства ГПЗУ представлен исключительно как самостоятельный документ. Из этого исходного противоречия возникает целый ряд других противоречий, которые уже не могут быть преодолены посредством инструкции по заполнению ГПЗУ. Это дискредитирует значимость планировки территории как первичного действия, которое должно предшествовать иным действиям и являться основанием для землеустроительных работ с последующей постановкой впервые выделенных земельных участков на государственный кадастровый учет и последующим предоставлением сформированных земельных участков.

Анализ ГрК РФ позволяет утверждать, что ГПЗУ подготавливается в составе документации по планировке территории в пяти случаях, а именно когда ранее отсутствовавший земельный участок выделяется (создается):

1) из состава государственных или муниципальных земель и предназначен для предоставления физическим или юридическим лицам в целях строительства и (или) реконструкции объектов капитального строительства, которые не являются линейными объектами;

2) из состава государственных или муниципальных земель и предназначен для предоставления физическим или юридическим лицам в целях строительства линейных объектов;

3) из состава государственных или муниципальных земель как земельный участок многоквартирного дома;

4) из состава государственных земель, применительно к которым не устанавливаются градостроительные регламенты, в целях предоставления для строительства объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов), строительство которых не противоречит установленному в соответствии с законодательством режиму

использования указанных земель без осуществления действий по переводу таких земель из одной категории в другую;

5) для резервирования, изъятия земельных участков, частей земельных участков (в пределах границ вновь созданного земельного участка) для государственных или муниципальных нужд.

Во всех указанных случаях (кроме случая 2) выделяются (создаются) неделимые (не подлежащие дальнейшему разделению) земельные участки. В случае 2 речь идёт о линейных объектах и необходимых для их размещения линейных земельных участках, которые по технологическим соображениям могут подразделяться на части — линейные земельные участки меньшего размера.

10.3.7. О различных случаях планировки территории — обеспечение условий для создания земельных участков в различных целях

Планировка территории может быть приравнена к градостроительной подготовке территорий, которая органами местного самоуправления проводится применительно к территориям¹⁴⁹:

1) существующей застройки с целью выявления свободных от прав третьих лиц земельных участков для строительства;

2) существующей застройки в целях реконструкции объектов капитального строительства по инициативе собственников объектов капитального строительства;

3) существующей застройки с целью развития застроенных территорий;

4) существующей застройки, не разделенной на земельные участки, с целью формирования земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства;

5) незастроенным, свободным от прав третьих лиц, в границах вновь образуемых элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов) с целью комплексного освоения и строительства;

6) общего пользования в целях предоставления земельных участков для возведения объектов некапитального строительства, предназначенных для обслуживания населения;

7) в форме фиксации красными линиями существующих границ территорий общего пользования;

8) в форме установления красными линиями границ земельных участков для размещения линейных объектов дорожной и инженерной инфраструктуры.

10.4. Межевание застроенных территорий: правовые аспекты

Очевидно, что применительно к не разделённым на земельные участки территориям межевание, как технические работы на местности, не может быть выполнено без предварительной подготовки содержательных оснований для таких работ. Содержательные основания предоставляются документацией по планировке территории — либо проектами межевания территории, содержащими в своем составе градостроительные планы земельных участков, либо проектами планировки территории, содержащими в своем составе проекты межевания территории с градостроительными планами земельных участков в составе проектов межевания территории.

Одна из важных особенностей периода перехода к рыночной экономике, к рынку недвижимости состоит в необходимости разделять на земельные участки территории — элементы планировочной структуры города (кварталы, микрорайоны), которые ранее на земельные участки не разделялись, поскольку в этом не было необходимости. Теперь, в условиях рынка недвижимости, необходимость в этом есть. Права собственни-

ков, в частности собственников квартир, не могут быть защищены (например, от непропорциональной уплотнительной застройки) и гарантированы без наличия объектов защиты — земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, где живут собственники квартир. Кроме того, право собственности подразумевает и обязанность собственника содержать принадлежащую ему недвижимость, нести соответствующие расходы, заключать договоры обслуживания с управляющими компаниями, разделять ответственность между частными лицами и публичной властью и в результате налаживать механизмы эффективного управления развитием городских территорий. Без выделения земельных участков эффективное управление, выгодное и частным правообладателям недвижимости, и публичной власти, невозможно. Поэтому необходимость выделять земельные участки в существующей застройке — это необходимость объективного характера. Но возникают непростые вопросы о том, как это делать. Некоторые ответы на эти вопросы даются в настоящем разделе¹⁵⁰.

10.4.1. О составе проектов межевания

В соответствии с логикой и технологией градостроительного проектирования ГрК РФ устанавливает следующие положения применительно к проектам межевания:

- проекты межевания всегда подготавливаются в границах элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов), то есть в границах красных линий, установленных проектами планировки (ч. 1 ст. 43);
- посредством проектов межевания всегда устанавливаются границы земельных участков, расположенных в пределах элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов) как застроенных, так и подлежащих застройке территорий (ч. 1 и 2 ст. 43);
- проекты межевания всегда содержат в своем составе градостроительные планы земельных участков (ч. 6 ст. 43);
- проекты межевания могут подготавливаться в составе проектов планировки территории или в виде отдельного документа — в случае, если проекты межевания подготавливаются применительно к элементам планировочной структуры (кварталам, микрорайонам), имеющим красные линии, ранее утвержденные в составе проектов планировки (ч. 1 и 3 ст. 43).

Состав проектов межевания определяется ч. 5 ст. 43 ГрК РФ. При этом следует отметить следующее. В отличие от проектов планировки, проекты межевания имеют не две, а лишь одну часть, подлежащую утверждению, и эта часть включает только чертежи межевания территории. Дело в том, что проекты межевания подготавливаются на основании или в составе проектов планировки, которые и содержат все необходимые материалы по обоснованию решений по планировке соответствующей территории. Однако и при подготовке проектов межевания в случае необходимости могут подготавливаться обосновывающие материалы, например иллюстративного характера. Только в этом случае такие материалы формально не будут включаться в проект межевания, а будут использоваться, например, при обсуждении и оценке различных вариантов предлагаемых решений.

10.4.2. О выполнении требования об учёте градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки

Необходимость указанного требования, которое распространяется на застроенные территории, занятые многоквартирными домами, определяется следующей логикой права:

1) законодательством определено не ограниченное установлением предельных сроков реализации право собственников квартир иметь в общей долевой собственности земельные участки, на которых располагаются многоквартирные дома;

2) для того чтобы это право было реализовано, необходимо выделить соответствующие земельные участки из массива неразделенной территории кварталов, микрорайонов;

3) размеры земельных участков многоквартирных домов — это содержание указанного права. Оно состоит в том, чтобы не просто номинально иметь в долевой собственности земельный участок безотносительно к его размеру, но иметь земельный участок такого размера, который соответствует функциональным особенностям его использования. То есть земельный участок должен быть не меньше некоторой минимальной величины;

4) указанные размеры земельных участков могут быть определены с учётом градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки.

Законодательство фактически определяет следующую последовательность: сначала фиксация на местности ещё не реализованных, но приоритетных прав, фиксация "латентных" правовых фактов (выделение на неразделённой территории земельных участков под давно существующими объектами) и лишь затем — возможность действий с учётом зафиксированных правовых фактов (например, в форме "уплотнительной застройки").

Указанное требование установлено ч. 4 ст. 43 ГрК РФ и в этом отношении преемственно воспроизводит аналогичные нормы п. 4 ст. 59 ГрК РФ от 07.05.98.

Неправомерная практика выделения земельных участков по контуру здания ("под отступку") является крайним случаем определения минимальной площади земельного участка, "меньше которого уже нельзя"¹⁵¹. Имеются и другие подходы, связанные с отношением к так называемой минимальной площади земельных участков, необходимой для использования многоквартирных домов и определяемой на основе нормативов, действовавших на период застройки соответствующих территорий.

На переходном этапе мы имеем дело с противостоянием двух взаимоисключающих принципов — утверждающего и отрицающего обязательность соблюдения ранее действовавших нормативов застройки при определении минимальной площади земельных участков. Первый принцип, закреплённый в федеральном законодательстве, отражает следующее:

- все правообладатели квартир в многоквартирных домах имеют право на соответствующий земельный участок, размеры которого не могут быть меньше соответствующей минимальной величины (за исключением случаев, когда сложившееся землепользование не позволяет выдержать эту минимальную величину);
- указанное право в части выделения земельного участка не меньше минимальной величины, не ограничивается по срокам реализации и не может быть ущемлено, например, в случае уплотнения застройки.

Другими словами, федеральный закон устанавливает принцип соблюдения минимального стандарта в части закрепления ещё не реализованных прав собственников, нанимателей квартир на пространство вокруг многоквартирных домов, в которых они проживают. Это право может быть реализовано только одним способом — путем межевания. При его проведении (независимо от того, по чьей инициативе и с какими целями оно проводится) должны соблюдаться указанные минимальные стандарты, которые определяются не возникшими в данный момент намерениями (например, намерениями уплотнить существующую застройку путем нового строительства), а ранее сложившейся ситуацией. То есть сначала фиксируется и получает правовое закрепление факт землепользования, который состоялся задолго до возникновения намерений сегодняшнего дня, а затем в отношении этого закреплённого правовым образом факта (выделённых земельных участков в размерах не меньше минимальных) публично решается вопрос о возможности или невозможности изменения сложившегося землепользования (в том числе путем уплотнения застройки, если таковое допустимо в силу наличия

свободных участков или по волеизъявлению правообладателей квартир, реализовавших свое право на земельные участки домов, в которых они проживают).

На практике иногда неправомерно реализуется прямо противоположный принцип, противоречащий федеральному законодательству (нормам, введенным в действие ГрК РФ от 07.05.98 и содержащимся в ГрК РФ). Чтобы проиллюстрировать этот принцип, можно сопоставить, например, нормативы ныне действующего в Москве документа МГСН 1.01-99 (с последующими изменениями) с нормативами 1970-х гг., зафиксированными в ВСН-2-74. По отношению к ранее действовавшему документу нынешний устанавливает уменьшение удельного размера жилой территории микрорайона, приходящейся на 1 м² общей площади застройки, по группам этажности: 5 этажей — на 37%, 9 этажей — на 21%.

Очевидно, что в данном случае за формально-юридической стороной дела стоят практические соображения, подкрепленные соответствующей градостроительной политикой.

10.5. Правовые механизмы развития незастроенных и застроенных территорий

В разделе 10.2 было показано отличие (помимо масштаба деятельности) между институтом обеспечения строительства на "элементарном" земельном участке и институтом развития территорий. В первом случае используются возможности созданных не застройщиком внешних (по отношению к "элементарному" земельному участку) сетей инженерного обеспечения. Во втором, напротив, такие сети создаются самим застройщиком-девелопером для обеспечения нескольких (многих) "элементарных" земельных участков, которые будут созданы в пределах территории развития.

По действующему в настоящее время российскому законодательству правовой институт развития территорий не полон — формально он распространяется только на жилищное строительство. В отношении жилищного строительства применяются две разновидности института развития территорий (законодательно аналогичные правовые институты должны быть распространены и на иные виды строительства):

- 1) институт комплексного освоения земельного участка (большого земельного участка как элемента планировочной структуры), свободного от прав третьих лиц;
 - 2) институт развития застроенных территорий, обремененных правами третьих лиц.
- Особенности указанных правовых институтов представлены в табл. 14.

Таблица 14. Особенности правовых институтов развития территорий

| Основные характеристики | Институт развития территорий | |
|---|---|---|
| | Комплексное освоение свободных территорий | Развитие застроенных территорий |
| 1 | 2 | 3 |
| 1. Правовые основания для признания правового института | 1. Наличие генерального плана — с 01.01.10. 2. Наличие правил землепользования и застройки — с 01.01.10. | 1. Наличие градостроительных регламентов, установленных правилами землепользования и застройки применительно к застроенной территории, подлежащей развитию. 2. Наличие местных нормативов градостроительного проектирования (а при их отсутствии — расчётных показателей обеспечения социальной и инженерной инфраструктурой). 3. См. также ниже позиции характеристики 2 |

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|--|
| <p>2. Характеристики территории в отношении наличия прав третьих лиц</p> | <p>Территория свободна от прав третьих лиц. Земельный участок на момент предоставления прав на него находится в государственной или муниципальной собственности</p> | <p>Территория обременена правами третьих лиц: 1) лиц, проживающих в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу; 2) лиц, проживающих в многоквартирных домах, снос, реконструкция которых планируется на основании адресной программы, утверждённой представительным органом местного самоуправления. Территория может быть обременена правами иных третьих лиц – правообладателей объектов, не соответствующих градостроительному регламенту</p> |
| <p>3. Возможность принудительного изъятия недвижимости для реализации государственных и муниципальных нужд</p> | <p>Такой возможности нет по причине отсутствия на территории прав третьих лиц. Такая возможность может возникнуть в связи с прокладкой дорог, сетей инженерного обеспечения в соответствии с документами территориального планирования</p> | <p>Такая возможность имеется только применительно: 1) к многоквартирным домам, признанным в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу; 2) всем объектам, расположенным на территории, только когда имеется необходимость расширения (перетрассировки) улиц, прокладки сетей инженерного обеспечения в соответствии с документами территориального планирования. Других правовых возможностей принудительного изъятия недвижимости нет</p> |
| <p>4. Инициаторы действий по подготовке документов в целях предоставления в установленном порядке соответствующих прав застройщикам-девелоперам</p> | <p>Любые лица</p> | <p>Любые лица</p> |
| <p>5. Основные документы, подготавливаемые в качестве оснований для принятия решений о применении правового института в отношении конкретной территории</p> | <p>Таковыми основными документами являются: 1) проект границ земельного участка в пределах впервые образуемого квартала, микрорайона, с необходимыми характеристиками, подготовленный посредством: - инициативных действий администрации в форме: а) самостоятельных действий уполномоченного органа; б) размещения муниципального заказа на подготовку документации по планировке территории; в) размещения муниципального заказа в виде конкурса среди планировщиков на наилучшую концепцию планировочной организации соответствующей территории;</p> | <p>Таковыми основными документами являются: 1) проект границ застроенной территории, подлежащей (предлагаемой к) развитию, с необходимыми характеристиками (такой проект может стать предметом публичных слушаний – см. главу 13*), подготовленный посредством: - инициативных действий администрации в форме: а) самостоятельных действий уполномоченного органа; б) размещения муниципального заказа на подготовку документации по планировке территории; в) размещения муниципального заказа в виде конкурса среди планировщиков на наилучшую</p> |

| 1 | 2 | 3 |
|---|--|--|
| | <p>- инициативных действий застройщиков-девелоперов;</p> <p>2) проект договора аренды земельного участка в границах квартала, микрорайона для его комплексного освоения в целях жилищного строительства**</p> | <p>концепцию планировочной организации соответствующей территории;</p> <p>- инициативных действий застройщиков-девелоперов;</p> <p>2) проект договора о развитии застроенной территории</p> |
| <p>6. Действия по предоставлению застройщику-девелоперу прав в отношении территории. Цена предоставляемых прав</p> | <p>Открытый аукцион. Определяемая на аукционе цена права на заключение договора аренды</p> | <p>Открытый аукцион. Определяемая на аукционе цена права на заключение договора о развитии застроенной территории</p> |
| <p>7. Права, предоставляемые победителю аукциона – застройщику-девелоперу</p> | <p>С победителем аукциона заключается договор аренды земельного участка в границах образуемого квартала, микрорайона с исключительным правом приобрести после утверждения документации по планировке территории и государственного кадастрового учета земельные участки (образованные путём деления большого земельного участка в границах квартала, микрорайона) в собственность или аренду</p> | <p>С победителем аукциона заключается договор о развитии застроенной территории. В соответствии с договором победитель приобретает право осуществлять действия в соответствии с обязательствами, являющимися существенными условиями договора (см. ниже), а также после выполнения соответствующих обязательств – право получить без торгов бесплатно земельные участки, освобождённые от прав третьих лиц</p> |
| <p>8. Обязательства победителя аукциона (застройщика-девелопера) – в установленный срок своими силами и за свой счёт и (или) с привлечением других лиц и (или) средств других лиц выполнить соответствующие обязательства</p> | <p>1. Подготовка проекта планировки территории и проекта межевания территории в границах земельного участка, предназначенного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства в пределах установленного договором аренды максимального срока.</p> <p>2. Обустройство территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, подлежащих по окончании строительства передаче в государственную или муниципальную собственность в пределах установленного договором аренды максимального срока.</p> <p>3. Осуществление жилищного строительства и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования земельных участков в пределах установленного договором аренды максимального срока.</p> <p>4. Могут быть установлены другие обязательства, касающиеся</p> | <p>1. Обязательства, которые включаются в договор во всех без исключения случаях:</p> <p>а) подготовить проект планировки территории (с проектом межевания территории) в пределах максимального срока выполнения этого обязательства;</p> <p>б) создать либо приобрести и передать в государственную или муниципальную собственность благоустроенные жилые помещения для предоставления выселяемым гражданам, с которыми ранее были заключены договоры социального найма, договоры найма специализированных жилых помещений, в пределах максимального срока выполнения этого обязательства;</p> <p>в) уплатить выкупную цену за изымаемые жилые помещения в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу (за исключением случаев, когда собственникам переданы жилые помещения в соответствии с обязательством "б") в пределах максимального срока выполнения этого обязательства;</p> |

| 1 | 2 | 3 |
|--|--|---|
| | <p>комплексного освоения земельного участка. При этом не могут устанавливаться требования к выполнению каких-либо работ или оказанию услуг, влекущих за собой дополнительные расходы победителя аукциона, кроме установленных ст. 38.2 ЗК РФ</p> | <p>г) осуществить реконструкцию, строительство (в том числе на месте сносимых объектов) в пределах максимального срока выполнения этого обязательства. 2. Обязательства, которые могут включаться в договор: д) осуществить строительство и (или) реконструкцию объектов инженерной, социальной и коммунально-бытовой инфраструктур в пределах максимального срока выполнения этого обязательства; е) передать в муниципальную собственность в пределах соответствующего срока объекты, созданные в соответствии с обязательством "д"</p> |
| <p>9. Обязательства местной администрации – создать необходимые условия для выполнения обязательств застройщика-девелопера</p> | <p>1. Утвердить подготовленный застройщиком-девелопером проект планировки территории (с проектом межевания территории) – в случае соответствия проекта всем установленным требованиям. 2. Предоставить разрешения на строительство – в случаях соответствия проектной документации всем установленным требованиям. 3. Обеспечить приём в муниципальную собственность построенных застройщиком-девелопером объектов инженерной инфраструктуры</p> | <p>1. Утвердить проект планировки застроенной территории, включая проект межевания застроенной территории – в случае соответствия проекта всем установленным требованиям. 2. Принять в установленном порядке и в пределах максимального срока, установленного договором о развитии застроенной территории, решение об изъятии путем выкупа жилых помещений в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу, а также земельных участков, на которых расположены такие многоквартирные дома. 3. Предоставить в пределах максимального срока, установленного договором о развитии застроенной территории, застройщику-девелоперу (после выполнения им предусмотренных договором обязательств) без проведения торгов земельные участки, которые находятся в муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена (если распоряжение такими земельными участками осуществляется органом местного самоуправления) и которые не предоставлены в пользование и (или) во владение гражданам и юридическим лицам; максимальные сроки выполнения указанного обязательства</p> |

* Проект формы договора земельного участка в границах вновь формируемого квартала, микрорайона для комплексного освоения в целях жилищного строительства см. на сайте Института экономики города www.urbanomics.ru.
 ** См.: Труннев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Публичные слушания по вопросам градорегулирования. Рекомендации органам местного самоуправления (подготовлены фондом "Институт экономики города") // Приложение к журналу "Имущественные отношения в Российской Федерации". Вып. 2, 3. М., 2007. ("В помощь специалисту-практику").

Одна из наиболее наглядных особенностей правового института развития застроенных территорий состоит в том, что он может применяться только при наличии градостроительных регламентов, содержащихся в муниципальных нормативных правовых актах — правилах землепользования и застройки. Это понятно. Любые преобразования затрагивают права третьих лиц. Такие права должны быть защищены. Есть только один способ их защиты — посредством нормативного правового акта, действие которого распространяется на неограниченный круг лиц. Таким актом в системе градостроительного проектирования могут быть только правила землепользования и застройки (см. подраздел 7.2.2 и раздел 9.1). На переходном этапе, до принятия правил землепользования и застройки, в период отрицания необходимости таких правил в отношении застроенных территорий практиковались неправовые процедуры, эрзац-схемы в виде, например, инвестиционных контрактов¹⁵².

Правовой институт развития застроенных территорий не является универсальным механизмом. Сфера его действия относительно узкая и определяется одновременным наличием на соответствующей территории трёх видов объектов:

- 1) многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу;
- 2) многоквартирных домов, снос, реконструкция которых планируется на основании адресной программы, утверждённой представительным органом местного самоуправления;
- 3) объектов, не соответствующих градостроительному регламенту, определённому правилами землепользования и застройки.

В отношении первой группы объектов могут приниматься решения о принудительном изъятии недвижимости, но только в случае, если собственник в разумный срок самостоятельно не осуществил снос аварийного дома (ст. 32 Жилищного кодекса Российской Федерации). В отношении второй и третьей групп объектов не могут приниматься решения о принудительном изъятии недвижимости, за исключением случаев, когда имеется необходимость в расширении (перетрассировке) улиц, прокладке сетей инженерного обеспечения в соответствии с документами территориального планирования. Других правовых возможностей принудительного изъятия недвижимости нет и не должно быть. Поэтому существенная часть действий в рамках института развития застроенных территорий должна происходить в режиме осуществления частноправовых отношений, то есть когда правообладатели недвижимости по договоренности и по доброй воле могут распорядиться ею в пользу застройщиков-девелоперов.

Универсальным механизмом преобразования застроенных территорий являются именно частноправовые отношения, обусловленные экономическими мотивациями, которые в свою очередь порождаются градостроительными регламентами — правилами землепользования и застройки. Как этот механизм "работает"?

Под экономическими мотивациями частных инвесторов, или, иными словами, под экономической целесообразностью осуществления преобразований, следует понимать возможность получения дохода. Но не любую возможность, а ту, что с приемлемой степенью вероятности может стать реальностью. Приемлемая степень вероятности — это определенный порог гарантированности, начиная с которого может возникнуть "экономический сигнал" для потенциальных инвесторов о выгоды вложения денег, то есть "вхождения" на застроенную, занятую правами третьих лиц территорию и осуществления преобразований. Каким способом и кто может подать инвесторам "экономический сигнал" о целесообразности инвестирования, то есть о том, что оно обеспечено правовыми гарантиями?

В рыночной экономике есть только один способ предоставления таких гарантий, и много не существует. Это градостроительные регламенты, которые устанавливаются, публично предъявляются всем и каждому, включая инвесторов, в виде нормативного правового акта, который в Российской Федерации называется правилами землепользования и застройки. Таким образом, отрицать необходимость установления и приме-

нения градостроительных регламентов равнозначно отрицанию рыночной экономики и отказу от становления адекватной ее требованиям системы градорегулирования.

Поэтому любые процедуры преобразования застроенных территорий основываются на требовании об обязательном наличии правил землепользования и застройки на соответствующей территории, поскольку в настоящее время отсутствие таких правил делает абсолютно бесперспективным реальное решение указанной проблемы в среднесрочной и долгосрочной перспективах (см. также раздел 9.1).

В зависимости от соответствующих решений, принимаемых в том числе с учетом мнений граждан, высказанных при обсуждении на публичных слушаниях проекта правил землепользования и застройки, градостроительными регламентами может быть либо гарантировано сохранение в неизменном виде сложившегося использования и параметров застроенных территорий (то есть признано нецелесообразным их преобразование), либо установлена возможность преобразования территорий с различной степенью радикальности — от минимальной до значительной.

Если местное сообщество согласилось с возможностью, допустимостью и целесообразностью значительных преобразований, то градостроительным регламентом соответствующей территориальной зоны может быть определено, например, что жилой квартал, ныне занятый пятиэтажной застройкой, располагается согласно правилам землепользования и застройки в территориальной зоне 20-25-этажной застройки или в территориальной зоне плотно застроенного общественно-делового центра, а квартал существующей производственной застройки располагается в территориальной зоне, скажем, высокоэтажной и высокоплотной застройки. Факт установления нормативным правовым актом такого "радикального" градостроительного регламента будет означать наступление следующих юридических и экономических последствий:

- каждому собственнику недвижимости гарантирована возможность осуществления легально допускаемых публичной властью преобразований без получения на то специального административного разрешения;
- преобразования могут осуществляться только по доброй воле собственников недвижимости при условии соблюдения в процессе подготовки проектной документации, строительства, реконструкции требований безопасности, определяемых техническими регламентами, иными требованиями законодательства;
- стоимость недвижимости, расположенной в пределах соответствующей территориальной зоны, может увеличиться в несколько раз. Например, стоимость стандартной квартиры в пятиэтажном типовом доме может вырасти в 2-3 раза. Для собственника это возможность получить в случае продажи принадлежащей ему квартиры цену, эквивалентную цене двух-трех таких квартир. Иными словами, это те самые экономические мотивации, которые возникают вследствие установления правовых гарантий и начинают "естественным образом" побуждать собственников существующей недвижимости распорядиться ею в пользу другого лица, желающего приобрести эту недвижимость с целью вложения своих средств и осуществления predetermined публичной властью посредством градостроительных регламентов преобразований, то есть в пользу инвестора;
- становится необходимым проведение массовой оценки (переоценки) недвижимости в целях налогообложения с учетом установленных градостроительных регламентов. Это справедливо в том отношении, что публичная власть имеет право и должна возвращать обратно обществу в виде налогов ту ренту, которая не была заработана правообладателями недвижимости и возникла для них в виде "подарка", преподнесенного градостроительным регламентом.

Таким образом, установление юридически значимого градостроительного регламента для соответствующей территориальной зоны побуждает к действиям (мотивов для которых не было и не могло возникнуть до установления такого регламента), создает следующую экономическую ситуацию:

- у собственников недвижимости, не имеющих средств для осуществления допускаемых публичной властью и обществом преобразований, появляются экономические мотивации распорядиться принадлежащей им недвижимостью — с выгодой продать её. Такого рода мотивации "подстёгиваются" не только желанием получить "незаработанную" прибыль от продажи существенно возросшей в стоимости недвижимости, но и возрастающими суммами выплачиваемых налогов в результате переоценки недвижимости в соответствии с градостроительным регламентом. Собственники недвижимости, имеющие средства или возможность привлечь заемные средства (например, в виде ипотечных кредитов под залог принадлежащей им недвижимости, включая залог земельных участков), сами могут осуществлять допускаемые преобразования, приносящие им прибыль;
- у конкурирующих между собой реальных и потенциальных инвесторов появляются встречные экономические мотивации — приобрести недвижимость, собственники которой стремятся ее продать, с прибылью для себя осуществить преобразования, выполнение которых гарантировано в правовом отношении, а первоначальные расчёты возможного проекта преобразований — размеров планируемых затрат, поступлений и прибыли могут быть рассчитаны заранее на основе градостроительного регламента, опубликованного в составе правил землепользования и застройки, в том числе размещенного в Интернете;
- экономические мотивации субъектов — представителей обеих групп сходятся, они начинают тяготеть друг к другу, нуждаться друг в друге, искать друг друга. Возрастает количество взаимовыгодных сделок с последующими проектными работами, строительными и реконструктивными преобразованиями в русле, предусмотренном и зафиксированном городским сообществом граждан и выбранной ими публичной властью в правилах землепользования и застройки.

Данный экономико-правовой механизм является эффективным и общераспространённым в правовых системах становящихся и утвердившихся рыночных отношений. Однако, несмотря на наличие необходимых законодательных предпосылок и требований, он еще не утвердился в России, в том числе по причине его отторжения, обусловленного прежде всего наличием псевдорыночных механизмов, символом и идеологическим знаменем которых являются инвестиционные контракты¹⁵³.

Рассмотренный механизм (как и любой другой) сам по себе не является и не может быть универсальным, применимым ко всем без исключения ситуациям. Например, он может оказаться недейственным в случаях, когда устанавливаются не столь "радикальные" градостроительные регламенты, когда экономические мотивации могут быть не столь значительными, чтобы побудить собственников недвижимости распорядиться принадлежащей им недвижимостью для дальнейших преобразований — реконструкции, нового строительства на месте сносимых объектов. Предполагаемые проекты преобразований могут быть заблокированы нежеланием собственников распорядиться недвижимостью в пользу инвесторов. Закон защищает правообладателей, а власть не может и не должна идти наперекор их желаниям, поскольку в обсуждаемых случаях не могут применяться процедуры изъятия земельных участков и объектов расположенного на них недвижимого имущества ввиду отсутствия государственных или муниципальных нужд. Может случиться и так, что планируемые преобразования будут заблокированы непомерно завышенной ценой предлагаемой для продажи недвижимости. В подобного рода случаях, когда недостаточно указанного механизма и когда публичная власть намерена содействовать реализации соответствующих проектов преобразований при определенных обстоятельствах и с соблюдением строго регламентированных процедур, могут использоваться дополнительные механизмы, связанные с преобразованием улично-дорожной сети, инженерной и социальной инфраструктуры, — механизмы, выводящие экономические мотивации на новый уровень, дающие дополнительные импульсы преобразованиям, осуществляемым частными лицами.

10.6. Девелопмент и партнёрство застройщиков-девелоперов и органов власти как синхронизация выполнения различных взаимосвязанных проектов по развитию территорий

10.6.1. Объекты и субъекты действий

Девелопмент — это особая технология действий, которую определяет размерность объектов, по отношению к которым совершаются действия. Чтобы понять, какое место занимает девелопмент в ряду иных действий, необходимо логическим образом связать объекты действий с субъектами действий.

Объекты действий

Последовательное увеличение размерности объектов действий определяет три разновидности (три типа) объектов, три вида проектных технологий и различные правовые институты в отношении объектов в зависимости от их величины:

1) **объекты первого типа** — "элементарные" земельные участки, в отношении которых применяется правовой институт подготовки, формирования из состава государственных или муниципальных земель земельных участков для их предоставления физическим и юридическим лицам для строительства (с предварительным или без предварительного согласования мест размещения объектов). Такие лица, как владельцы земельных участков, становятся застройщиками;

2) **объекты второго типа** — локализованные территории (в виде больших земельных участков как будущих кварталов, микрорайонов, разделяемых на "элементарные" земельные участки, или в виде локализованного конгломерата застроенных земельных участков), в отношении которых действия осуществляют застройщики-девелоперы в соответствии с правовым институтом развития территорий (незастроенных и застроенных), рассмотренным в предыдущем разделе;

3) **объекты третьего типа** — совокупности локализованных территорий (объектов второго типа), а также линейных и нелинейных земельных участков за пределами локализованных территорий для обеспечения таких территорий инженерной и социальной инфраструктурой. В отношении объектов третьего типа применяются технологии партнёрства застройщиков-девелоперов и органов власти.

Субъекты действий

С тремя типами объектов связаны три разновидности технологий и три вида субъектов (или три вида сочетания и взаимодействия различных субъектов):

1) **застройщики** — лица, которые владеют "элементарными" земельными участками и на основе и в соответствии с градостроительными планами земельных участков (а также содержащимися в составе таких планов техническими условиями на подключение к сетям инженерного обеспечения) готовят проектную документацию и осуществляют строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, располагаемых в пределах таких "элементарных" земельных участков;

2) **застройщики-девелоперы** — лица, которые, действуя в рамках правовых институтов развития незастроенных и застроенных территорий:

а) приобрели переданные им в установленном порядке публичной властью права совершать действия и совершают действия в отношении большого земельного участка, территории с установленными границами:

- приобрели права аренды на свободные от прав третьих лиц незастроенные земельные участки в границах впервые образуемых элементов планировочной структуры — кварталов, микрорайонов, районов — в случаях комплексного освоения территорий в целях строительства;
- приобрели заключили договоры о развитии застроенных обременённых правами третьих лиц территорий с установленными границами и характеристиками планируемого преобразования, развития;

б) приняли на себя обязательства по обустройству больших незастроенных земельных участков, застроенных территорий внешней инженерно-технической инфраструктурой и объектами социальной инфраструктуры, освобождению застроенных территорий от прав третьих лиц в соответствии с законодательством;

в) могут осуществлять строительство, реконструкцию в пределах "элементарных" земельных участков после завершения планировки территории и выполнения иных обязательств — при условии, что застройщики-девелоперы на соответствующем этапе не передали свои права в пользу иных застройщиков;

3) **сочетание взаимодействующих на условиях партнёрства субъектов действий в отношении объектов третьего типа** — совокупностей территорий и земельных участков. Применительно к крупным территориальным образованиям мы по необходимости имеем дело со специфической технологией взаимодействия различных субъектов — частных (застройщиков-девелоперов) и публичных — органов власти. Основные особенности этой технологии рассматриваются ниже.

10.6.2. Несоответствие между ограниченными возможностями застройщиков-девелоперов и масштабами задач развития городов и территорий

Необходимость зафиксировать и обсудить указанное несоответствие определяется объективными требованиями технологии развития территории — девелопмента. Развитие территории обеспечивается строительством "внутри территории" — на земельном участке в границах квартала, микрорайона и "вне территории" — это строительство "внеплощадочных" объектов и сетей инженерно-технического обеспечения. Последние, как правило, обслуживают не один квартал или микрорайон, а несколько. Поэтому начало освоения территории — это строительство не только и не столько "для себя", сколько "для себя и для других". Возникает вопрос, кто будет строить "для других", а вместе с ним и вопрос о привлечении к строительству органов власти и обеспечении взаимодействия между ними и частными застройщиками-девелоперами.

Возможностей частных застройщиков-девелоперов недостаточно для решения задач развития города в целом. Частные застройщики-девелоперы осваивают (развивают) части территории города — кварталы, микрорайоны. Переход к следующему уровню размерности (масштабу деятельности) — району, районам — означает переход к деятельности, осуществить которую частные застройщики-девелоперы обычно не в состоянии, или они в этом не заинтересованы по объективным причинам, связанным с закономерностями развития бизнеса. Даже если допустить, что у частного застройщика-девелопера достаточно финансовых, кадровых и иных ресурсных возможностей, ограничителем непременно выступит иной фактор. Этот фактор — риски. Риски не возвратить с прибылью вложенные средства. Эффективный частный застройщик-девелопер всегда будет снижать риски, а это значит, что он всегда будет действовать поэтапно.

Поэтапные действия — это рациональная технология, которая используется не только частными лицами, но и публичной властью, планирующей и реализующей соответствующие проекты. Поэтапные действия означают:

1) признание невозможности предвидеть в деталях всё заранее, полностью гарантировать результат (возврат с прибылью затраченных средств) и поэтому — задействование технологии снижения рисков;

2) обеспечение приемлемого уровня гарантирования результата — это снижение рисков путём разбиения на части больших "кусков" территории и планирование деятельности первоначально на относительно малой части территории в обозримые сроки с резервированием возможности продолжения, расширения деятельности путём последующего освоения дополнительных частей территории (в случае экономического успеха на первом этапе);

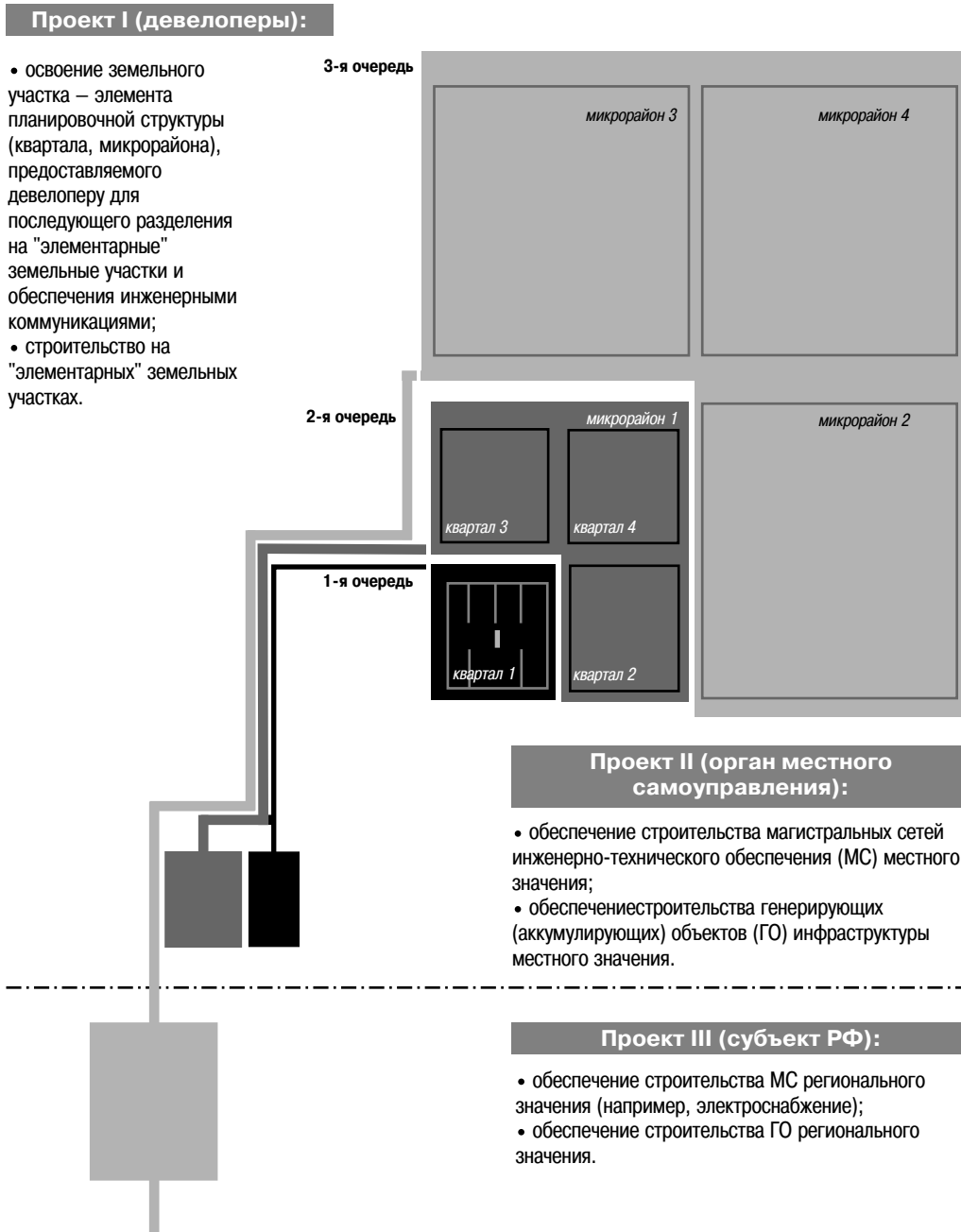
3) действия в отношении относительно малых частей — это действия в отношении квартала, максимум микрорайона.

Таким образом, в силу специфики этого вида бизнеса частные застройщики-девелоперы вынуждены "работать" с относительно небольшими "ячейками" (кварталами, микрорайонами) — одним из двух компонентов ячеисто-сетевой структуры города (см. подраздел 7.1.1). В то же время даже малая "порция" территории — квартал, микрорайон, для того чтобы быть построенной и нормально эксплуатироваться, нуждается в определённом объёме инженерного ресурса, подаваемого по сетевой схеме — по сетям инженерного обеспечения, второму компоненту ячеисто-сетевой структуры города. Подача ресурса может состояться при условии, что будет построена сеть с пропускной способностью, рассчитанной не только на квартал или микрорайон, но и на гораздо более значительные потребности, определяемые совокупным развитием больших территорий в масштабах, например, района или нескольких районов. Это магистральная сеть вместе с генерирующими (аккумулирующими) объектами. Застройщик-девелопер заинтересован в том, чтобы иметь возможность присоединить построенный им квартал, микрорайон (посредством разводящих-подводящих сетей, которые он готов строить сам) к имеющимся магистральным сетям и генерирующим (аккумулирующим) объектам, которые он не готов и не заинтересован по экономическим соображениям строить сам (дополнительное увеличение цены продаваемой строительной продукции с утратой потенциальных покупателей жилья и возникновение убытков с риском банкротства, вызванного реализацией неоправданно рискованного проекта).

В этом и состоит коллизия между пределами экономических возможностей частных застройщиков-девелоперов и превышающими эти пределы потребностями развития города в целом. Однако эта коллизия разрешима — при условии применения определенной технологии.

Наряду с частными застройщиками-девелоперами должен появиться еще один субъект, который заинтересован и готов делать то, чего, как правило, не делают частные застройщики-девелоперы, а именно строить магистральные сети и генерирующие (аккумулирующие) объекты инженерно-технической инфраструктуры. Таким субъектом могут стать органы публичной власти. Во взаимодействии частных застройщиков-девелоперов и органов публичной власти рождается технология партнёрства как синхронизации выполнения различных (как минимум двух) взаимосвязанных проектов (см. рис. 26).

Рис. 13. Деволюмент как взаимосвязь и синхронизация различных проектов



Далее логическая основа партнёрства застройщиков-девелоперов и органов власти как синхронизации проектов описывается по трём позициям: 1) виды проектов; 2) условия выполнения муниципалитетом соответствующего проекта; 3) технология подготовки и выполнения взаимосвязанных проектов.

10.6.3. Проекты, которые подлежат взаимоувязке по параметрам и синхронизации во времени

Это, во-первых, проекты, выполняемые застройщиками-девелоперами в отношении кварталов, микрорайонов, которые в совокупности образуют вновь создаваемый жилой район (см. рис. 26). Каждый из застройщиков-девелоперов:

а) осуществляет строительство разводящих-подводящих сетей инженерного обеспечения, присоединяемых к магистральным сетям, строительство которых обеспечивается муниципалитетом;

б) осуществляет строительство объектов в пределах "элементарных" земельных участков (подключаемых к разводящим-подводящим сетям инженерного обеспечения);

в) может осуществлять (самостоятельно или с участием муниципалитета) строительство сетевых объектов социального обслуживания.

Во-вторых, это проекты, выполнение которых обеспечивается муниципалитетом в отношении:

а) строительства магистральных сетей инженерного обеспечения и (при необходимости) генерирующих (аккумулирующих) объектов;

б) строительства сетевых объектов социального обслуживания (самостоятельно или с участием застройщиков-девелоперов).

Существует и третий вид проектов — это проекты, выполнение которых может обеспечивать субъект РФ. Например, в части строительства магистральных сетей электро- и газообеспечения, а также соответствующих генерирующих (аккумулирующих) объектов.

10.6.4. Условия, при которых участие в проекте муниципалитета может быть признано целесообразным

Участвовать в проекте вместе с застройщиками-девелоперами муниципалитет может при определенных условиях.

Первое: приоритетным для муниципалитета является выполнение бюджетных полномочий — первоочередных обязательств по предоставлению социального жилья малообеспеченным гражданам, которые в соответствии с жилищным законодательством обладают правом на получение такого жилья.

Если первое условие соблюдено, вступает в силу второе:

а) наличие в бюджете части "капитальное строительство в соответствии с полномочиями муниципалитета";

б) наличие субсидий, предоставленных из бюджета субъекта РФ на выполнение соответствующего проекта;

в) наличие заимствований муниципалитета на выполнение проекта (при наличии позиции "а", но при недостаточности бюджетных средств).

И третье условие (при соблюдении двух первых) — это наличие также:

а) инвестиционных программ развития магистральных сетей инженерного обеспечения (генерирующих, аккумулирующих объектов — при необходимости) применительно к данному проекту;

б) комплексной схемы развития сетей инженерного обеспечения, на основе которой подготовлены инвестиционные программы развития магистральных сетей инженерного обеспечения;

в) плана реализации генерального плана, в составе которого утверждена комплексная схема развития сетей инженерного обеспечения (в соответствии с которой подготовлены инвестиционные программы), параметры которой скоординированы и с генеральным планом, и с градостроительными регламентами правил землепользования и застройки.

10.6.5. Логическая модель технологии подготовки и выполнения взаимосвязанных проектов — девелопмента

Основные положения (стадии) такой технологии:

1) подготовка генерального плана, правил землепользования и застройки, гарантирующих посредством градостроительных регламентов предельные параметры строительства и возможность планирования инженерной инфраструктуры в соответствии с этими предельными параметрами (см. подраздел 7.1.2);

2) подготовка комплексной схемы развития сетей инженерного обеспечения в составе плана реализации генерального плана. Выделение приоритетных инфраструктурных проектов в составе инвестиционных программ (выполняемых в соответствии с комплексной схемой), определение возможностей и объёмов их финансирования в соответствии с процессом бюджетного планирования, привлечения иных средств на реализацию инфраструктурных проектов;

3) отработка взаимосвязанных параметров и характеристик применительно к соответствующей территории комплексного проекта (одного из приоритетных проектов), состоящего из двух проектов: проекта, который будет выполнять застройщик-девелопер, и проекта, реализацию которого будет обеспечивать муниципалитет. Подготовка документов (по инициативе муниципалитета или застройщика-девелопера), необходимых для запуска такого комплексного проекта:

а) проекта планировки территории, охватывающего все компоненты совместно выполняемого проекта (кварталы, микрорайоны в составе района); границы зон планируемого размещения сетей магистральной инфраструктуры — проекты первого типа, выполнение которых планируется частными застройщиками-девелоперами; границы земельных участков для размещения генерирующих (аккумулирующих) объектов — проект второго типа, выполнение которого обеспечивается муниципалитетом. Определяются общие параметры двух взаимосвязанных проектов в объёме, необходимом и достаточном для запуска проектов. Такая подготовительная работа может быть выполнена на стадии 2 или на основе её результатов с необходимой детализацией соответствующих параметров и характеристик;

б) документов для проведения аукциона по предоставлению победителю прав аренды земельного участка в границах впервые образуемого квартала, микрорайона для комплексного освоения. В составе таких документов должен быть проект договора аренды указанного земельного участка¹⁵⁴. В проекте договора аренды должны быть указаны согласованные обязательства партнёров по срокам выполнения обязательств, в том числе один и тот же предельный срок в отношении:

- выполнения обязательства застройщика-девелопера завершить строительство разводящих-подводящих сетей инженерной инфраструктуры, которые с соответствующей даты должны быть готовы к присоединению к магистральным сетям, строительство которых обеспечивает муниципалитет;
- выполнения обязательства муниципалитета завершить строительство магистральных сетей инженерной инфраструктуры (а также генерирующих, аккумулирующих объектов — в соответствующих случаях), которые с соответствующей даты должны быть готовы к присоединению к ним разводящих-подводящих сетей инженерной инфраструктуры, построенных застройщиками-девелоперами;

в) документов для проведения конкурса на размещение муниципального заказа на строительство магистральных сетей инженерной инфраструктуры (а также генерирующих, аккумулирующих объектов — в соответствующих случаях) или документов для выполнения действующими организациями коммунального комплекса соответствующих видов работ в соответствии с инвестиционными программами таких организаций;

4) проведение аукциона среди застройщиков-девелоперов, а также размещение муниципального заказа и (или) обеспечение условий для работ, выполняемых действующими организациями коммунального комплекса в соответствии с их инвестиционными программами;

5) синхронное выполнение двух взаимосвязанных проектов:

а) проекта, осуществляемого застройщиком-девелопером — победителем аукциона:

- подготовка документации по планировке квартала, микрорайона (в составе района), посредством которой детализируются позиции документов, предоставленных победителю аукциона, а также устанавливаются новые позиции, например в части проектов градостроительных планов "элементарных" земельных участков (нелинейных и линейных), на которых будут строиться соответствующие объекты;
- подготовка проектной документации в соответствии с градостроительными планами земельных участков, получение разрешений на строительство соответствующих объектов;
- строительство разводящих-подводящих сетей инженерного обеспечения; параллельно (одновременно) производятся работы по строительству объектов жилого и иного назначения в пределах выделенных "элементарных" земельных участков;
- обеспечение присоединения разводящих-подводящих сетей (построенных застройщиком-девелопером) к магистральным сетям инженерного обеспечения, строительство которых обеспечено муниципалитетом);
- передача в муниципальную собственность разводящих-подводящих сетей инженерного обеспечения, а также земельных участков в пределах территорий общего пользования (парки, скверы, бульвары, улицы, дороги);
- подключение построенных застройщиком-девелопером (или застройщиками — в случае переуступки прав аренды или совершения сделок купли-продажи земельных участков) на "элементарных" земельных участках объектов капитального строительства к разводящим-подводящим сетям инженерного обеспечения (присоединенных к магистральным сетям инженерного обеспечения);
- обеспечение ввода построенных объектов в эксплуатацию;
- б) проекта, обеспечиваемого муниципалитетом:
- подготовка проектной документации (в соответствии с градостроительными планами земельных участков, являющихся неотъемлемыми компонентами проекта планировки территории с проектом межевания территории — в соответствующей части, выполненного в соответствии с позицией 3 "а" применительно к магистральным сетям инженерно-технического обеспечения, а также генерирующим (аккумулирующим) объектам — в соответствующих случаях);
- предоставление разрешений на строительство, осуществление строительства магистральных сетей инженерно-технического обеспечения, а также генерирующих (аккумулирующих) объектов — в соответствующих случаях; предоставление разрешений на ввод указанных объектов в эксплуатацию;
- обеспечение присоединения к магистральным сетям инженерно-технического обеспечения разводящих-подводящих сетей инженерного обеспечения, построенных застройщиком-девелопером;
- обеспечение приема в муниципальную собственность разводящих-подводящих сетей инженерного обеспечения, построенных застройщиком-девелопером, а также территорий общего пользования, образованных в пределах квартала, микрорайона.

10.7. Цикличность процесса подготовки и внесения изменений в различные документы градостроительного проектирования

Цикличность подразумевает возвращение к началу по прошествии некоторого времени. Циклический тип эволюции характерен для города, где имеется оборот недвижимости и допускается свобода экономической деятельности и преобразования недвижимости частными лицами в тех пределах, которые допускаются обществом (см. параграф "Два типа эволюции — линейный и циклический, их причины и последствия" подраздела 2.2.2). Цикличность характерна также для градостроительного проектирования в части подготовки различных документов градостроительного проектирования и внесения в них время от времени изменений и дополнений, необходимость которых возникает под влиянием разнообразных обстоятельств, оценки результатов мониторинга происходящих процессов (см. главу 12).

Модель такого циклического процесса представлена в виде таблицы-схемы (см. табл. 15). В качестве примера рассматривается следующая ситуация: в отношении города (городского округа) действует ранее принятый генеральный план (по определённым содержательным позициям он устарел, но сохраняет свое действие как юридический документ), правила землепользования и застройки не подготовлены, имеется необходимость в инициировании процесса предоставления застройщикам-девелоперам больших земельных участков в границах вновь образуемых кварталов, микрорайонов для комплексного освоения в целях жилищного строительства. В этой ситуации необходимо определить приоритеты по времени и концентрации профессиональных усилий и средств¹⁵⁵.

Таблица 15. Модель циклического процесса подготовки и внесения изменений в различные документы градостроительного проектирования

Примечания к таблице. Толстой вертикальной линией отмечен текущий момент времени. Светлый тон — процесс подготовки проекта документа, тёмный — принятие соответствующего документа, решения о внесении изменений в документ.

| Документы (подготовка, принятие, периодическое внесение изменений) | Время — принятие документов и периодическое внесение в них изменений | |
|--|--|------------------------------|
| | Прошлое | Будущее (предстоящие задачи) |
| Стратегический план, план социально-экономического развития и пр. | | |
| Генеральный план | | |
| Правила землепользования и застройки | | |
| План реализации генерального плана | | |
| Документация по планировке различных территорий: | | |
| территория 1 | | |
| территория 2 | | |
| территория 3 | | |
| территория 4 | | |
| территория 5 | | |
| территория 6 | | |
| территория 7 | | |
| территория 8 | | |
| территория 9 | | |
| территория... | | |
| территория... | | |
| территория N | | |

Цикличность заключается в периодическом внесении изменений-дополнений в принятые документы, подготовка новых документов. Продолжительность "циклов обновления" применительно к разным документам тоже должна быть разной. Если выстроить шкалу таких циклов от наименее продолжительных (наиболее часто изменяемые, подготавливаемые документы) до наиболее продолжительных (относительно редко изменяемые, подготавливаемые документы), то она будет выглядеть следующим образом:

- 1) документация по планировке различных территорий;
- 2) план реализации генерального плана;
- 3) правила землепользования и застройки;
- 4) генеральный план;
- 5) стратегический план или план социально-экономического развития.

11. КОНТРОЛЬ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

11.1. Логика формирования и модель системы контроля за осуществлением градостроительной деятельности

Контроль — неотъемлемый компонент системы градорегулирования.

Слово "контроль" происходит от латинского contra — против. Ситуация контроля — это такая ситуация, когда одно лицо действует, а другое, на-**против**, оценивает с определенных позиций эти действия и их результаты — контролирует. На каких логических основаниях формируется система контроля за осуществлением градостроительной деятельности? Попробуем, как мы это уже делали неоднократно, выстроить логическую цепочку.

1. Субъекты, осуществляющие градостроительную деятельность, действуют не столько для себя, сколько для других. Даже действия для себя (например, строительство индивидуального жилого дома для собственного проживания) могут превратиться в действия для других (индивидуальный жилой дом может стать объектом оборота на рынке недвижимости и перейти в собственность другого лица).

2. Действия для других подразумевают и ответственность перед другими: действующее лицо берёт на себя ответственность за то, что результат его деятельности не будет опасен для других.

3. Что значит "берёт на себя ответственность"? Это значит, что действующее лицо дорожит своей профессиональной репутацией и поэтому производит качественную, безопасную продукцию, предназначенную для использования другими лицами. Дорожить профессиональной репутацией необходимо в силу экономической целесообразности. Ведь "другие" — это клиентура, это будущие заказчики, от которых зависит экономическое благополучие действующего лица. Если среди потенциальной клиентуры распространится мнение о том, что работа производится некачественно, это может привести к уменьшению количества заказов и в конце концов к потере самой работы. Поэтому **ответственность — это экономическая категория**. В первую очередь она обусловлена внутренними мотивациями (психологическими и экономическими) действующего лица и лишь затем — навязанным извне принуждением работать хорошо (внешним контролем). Однако ответственность может быть вменена в обязанность. Применительно к градостроительной деятельности **может быть** превращается в **должно быть**.

4. Почему в этом случае ответственность становится императивной обязанностью? Потому что градостроительная деятельность по своим результатам и последствиям всегда потенциально опасна для широкого круга лиц и в силу этого у общества и влас-

ти, действующей от имени граждан, неизбежно возникает настоятельная необходимость вменить в обязанность субъектам, осуществляющим градостроительную деятельность и её регулирование, нести ответственность за такую деятельность и за такое регулирование.

5. Посредством чего это может быть обеспечено? Только посредством закона и контроля за его исполнением.

6. Первый шаг в построении системы контроля за градостроительной деятельностью — исчерпывающее определение её компонентов (тех, что уже есть, и тех, что необходимо создать) и связей между ними. Забвение какого-либо компонента приведет к ущербу и неэффективности системы.

7. Применительно к системе контроля за градостроительной деятельностью выстраивается следующий ряд слагающих эту систему компонентов:

1) установление требований к документам, подготавливаемым в системе градостроительной деятельности, и к субъектам, осуществляющим градостроительную деятельность, а также деятельность по градорегулированию;

2) определение порядка осуществления контроля (внутреннего и внешнего);

3) определение ответственности за неисполнение установленных требований, а также последствий, наступающих как результат неисполнения установленных требований.

8. Согласно законодательству под контролем за градостроительной деятельностью подразумевается:

1) внешний контроль, осуществляемый органами публичной власти и в соответствующих случаях "навязываемый" субъектам градостроительной деятельности и градорегулирования;

2) внутренний контроль, к которому законодательство понуждает, например, путём установления норм о саморегулируемых организациях, о гражданской (имущественной) ответственности лиц, осуществляющих проектирование и строительство.

Контролирующий или утверждающий соответствующие документы орган публичной власти несет обеспеченную бюджетом ответственность за результаты проверки или за безопасность утвержденных документов градостроительного проектирования.

Применительно к различным компонентам градостроительной деятельности (градостроительное проектирование; инженерные изыскания и архитектурно-строительное проектирование; строительство) существует своя логика построения системы контроля — обеспечения безопасности.

9. Предмет контроля в сфере **градостроительного проектирования** — технические регламенты безопасности в области градостроительного проектирования, подлежащие обязательному исполнению. Кроме того, проекты документов градостроительного проектирования, утверждаемые органами местного самоуправления, могут проверяться на соответствие региональным и местным нормативам градостроительного проектирования.

Требования к субъектам, осуществляющим административную деятельность по градорегулированию, устанавливаются законодательством о государственной и муниципальной службе, а требования к субъектам, подготавливающим проекты документов градостроительного проектирования, могут устанавливаться законодательством о градостроительной деятельности и законодательством о саморегулируемых организациях, а также документами этих организаций. В настоящее время такие требования отсутствуют, а целесообразность их установления неочевидна по трем причинам.

Во-первых, в отличие от лиц, подготавливающих проектную документацию, специалисты градостроительного проектирования не могут нести имущественную ответственность (масштаб возможных последствий несопоставим с имущественными возможностями не только юридических лиц, но и их объединений).

Во-вторых, имущественную обеспеченную соответствующим бюджетом ответственность всегда должен нести орган публичной власти, утвердивший соответствующий до-

кумент градостроительного проектирования (ч. 1 и 2 ст. 59 ГрК РФ).

В-третьих, в силу наличия такой ответственности орган публичной власти "понуждается" законом к тому, чтобы быть заинтересованным:

- в проведении качественной проверки представленных проектов документов на соответствие техническим регламентам безопасности (такая проверка может быть обеспечена разнообразными способами: уполномоченным органом градорегулирования — в обязательном порядке; привлеченными негосударственными экспертами, как отечественными, так и зарубежными, — при необходимости; путем направления проектов документов территориального планирования на государственную экспертизу — при необходимости);
- в такой организации конкурсов на размещение государственных или муниципальных заказов на подготовку проектов документов градостроительного проектирования, чтобы победителями становились специалисты, результаты работы которых как минимум будут гарантировать соответствие требованиям технических регламентов безопасности.

За качеством документов градостроительного проектирования осуществляется как внутренний, так и внешний контроль.

Внутренний контроль осуществляется:

- разработчиками проектов документов градостроительного проектирования;
- представителями органа публичной власти, который будет утверждать документ территориального планирования (уполномоченным органом градорегулирования — в обязательном порядке в силу наличия обеспеченной бюджетом имущественной ответственности).

Внешний "необязательный" контроль осуществляется по инициативе органа публичной власти, который будет утверждать документ территориального планирования (путём привлечения негосударственных экспертов, как отечественных, так и зарубежных, — при необходимости; путём направления проекта документа территориального планирования на государственную экспертизу — при необходимости).

Внешний обязательный контроль осуществляется:

- в виде согласования проекта документа территориального планирования с другими органами публичной власти по предметам контроля, в сроки и в порядке, которые определены ГрК РФ;
- в виде публичных слушаний применительно к проектам документов градостроительного проектирования, определённым ГрК РФ (см. раздел 7.4).

За неисполнение установленных требований, а также за последствия, наступающие в результате неисполнения установленных требований, предусмотрена:

- 1) административная ответственность;
- 2) уголовная ответственность;
- 3) имущественная ответственность, обеспеченная соответствующим бюджетом в случае причинения вреда, наступившего в результате:

- реализации утверждённого документа градостроительного проектирования, не соответствующего техническим регламентам безопасности. Такую ответственность несут органы власти, утвердившие документ;
- реализации утверждённого документа территориального планирования, который не соответствует техническим регламентам безопасности, но на который было представлено положительное заключение государственной экспертизы. Такую ответственность несут Российская Федерация и субъекты РФ — в зависимости от компетенции.

10. Предметом контроля — обеспечения безопасности применительно к **инженерным изысканиям, а также архитектурно-строительному проектированию** являются:

- соблюдение технических регламентов безопасности в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, подлежащих обязательному исполнению;

- соблюдение требований, определённых градостроительным планом соответствующего земельного участка, — применительно к подготовке проектной документации в соответствии с таким планом.

Требования, определяющие возможность допуска к деятельности субъектов, осуществляющих инженерные изыскания, а также архитектурно-строительное проектирование, могут определяться законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности, законодательством о градостроительной деятельности, законодательством о саморегулируемых организациях. Возможность допуска соответствующих субъектов к деятельности определяется:

- наличием лицензии;
- наличием страхования, обеспечивающего обязательное возмещение в полном объёме ущерба третьим лицам, если наступает страховой случай;
- членством в саморегулируемой организации, которая устанавливает стандарты профессиональной деятельности, а также имеет компенсационный фонд (на случай, если страховая организация не может в полном объёме возместить ущерб, причинённый третьим лицам в результате деятельности члена саморегулируемой организации).

При эффективно организованной системе контроля первый способ (лицензирование) не может существовать и применяться отдельно — при отсутствии двух других способов. Это означало бы, что субъекта можно привлечь к административной и уголовной ответственности, а к имущественной — нет. Ни со стороны пострадавших, ни со стороны государства, которое призвано защищать интересы своих граждан, такое положение не может быть признано адекватным реальности. Получается, что субъектов профессиональной деятельности можно наказать штрафами и даже тюремным заключением (при особо тяжёлых нарушениях), но при этом фактически отрицается их обязанность возместить пострадавшим причинённый им ущерб. Это, безусловно, квазисистема, которая не может обеспечить необходимый уровень безопасности и ответственности. Отметим, однако, что при обязательном наличии второго и третьего способов первый способ (лицензирование) становится избыточным применительно к большинству видов профессиональной деятельности.

Требования, определяющие порядок деятельности, а также требования к результатам деятельности устанавливаются законодательством о градостроительной деятельности, законодательством о техническом регулировании — применительно к результатам деятельности, законодательством о саморегулируемых организациях.

За качеством подготавливаемых документов осуществляется:

- внутренний контроль — в силу наличия имущественной ответственности (страхование ответственности);
- внешний "необязательный" контроль по инициативе лица, осуществившего инженерные изыскания, подготовившего проектную документацию, — возможность привлечения частных лиц (экспертов) для проверки качества подготовленных документов;
- внешний обязательный контроль в виде государственной экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации (в установленных случаях);
- внешний обязательный контроль на стадии выдачи разрешения на строительство — проверка проектной документации на соответствие требованиям градостроительного плана земельного участка.

За неисполнение установленных требований, а также за последствия, наступающие в результате такого неисполнения, предусмотрена:

- 1) административная ответственность;
- 2) уголовная ответственность;
- 3) имущественная ответственность:

- ответственность, обеспеченная имуществом лица, ответственного за подготовку соответствующих документов;
- субсидиарная ответственность саморегулируемой организации, членом которой яв-

- является виновное лицо, обеспеченная компенсационным фондом такой организации;
- субсидиарная ответственность органов государственной экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации;
- субсидиарная ответственность лиц, проводящих негосударственную экспертизу результатов инженерных изысканий и проектной документации.

11. Предметом контроля — обеспечения безопасности применительно к **строительству** являются технические регламенты безопасности в области строительства, подлежащие обязательному исполнению, а также соответствие строящегося, реконструируемого объекта проектной документации.

Требования, определяющие возможность допуска к деятельности субъектов, осуществляющих строительство, могут определяться законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности, законодательством о градостроительной деятельности, законодательством о саморегулируемых организациях. Возможность допуска соответствующих субъектов к деятельности определяется:

- наличием лицензии;
- наличием страхования, обеспечивающего обязательное возмещение в полном объёме ущерба третьим лицам, если наступает страховой случай;
- членством в саморегулируемой организации, которая устанавливает стандарты профессиональной деятельности, а также имеет компенсационный фонд (на случай, если страховая организация не может в полном объёме возместить ущерб, причинённый третьим лицам в результате деятельности члена саморегулируемой организации). Об особенностях применения лицензирования см. п. 10 настоящего раздела.

Требования, определяющие порядок деятельности, а также требования к результатам деятельности устанавливаются законодательством о градостроительной деятельности, законодательством о техническом регулировании, законодательством о саморегулируемых организациях.

За качеством строительства осуществляется:

- внутренний контроль — в силу наличия имущественной ответственности (страхование ответственности). Осуществляется путём строительного контроля, завершаемого актом приёмки объекта капитального строительства, который подписывается застройщиком (заказчиком) и подрядчиком (в том числе после завершения необходимых испытаний, подтверждающих готовность объекта к началу эксплуатации);
- внешний "необязательный" контроль по инициативе лица, осуществляющего строительство, — возможность привлечения частных лиц (экспертов) для проведения контроля во время строительства;
- внешний обязательный контроль в виде государственного строительного надзора (в установленных случаях);
- внешний обязательный контроль на стадии выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию — проверка проектной документации на соответствие требованиям градостроительного плана земельного участка.

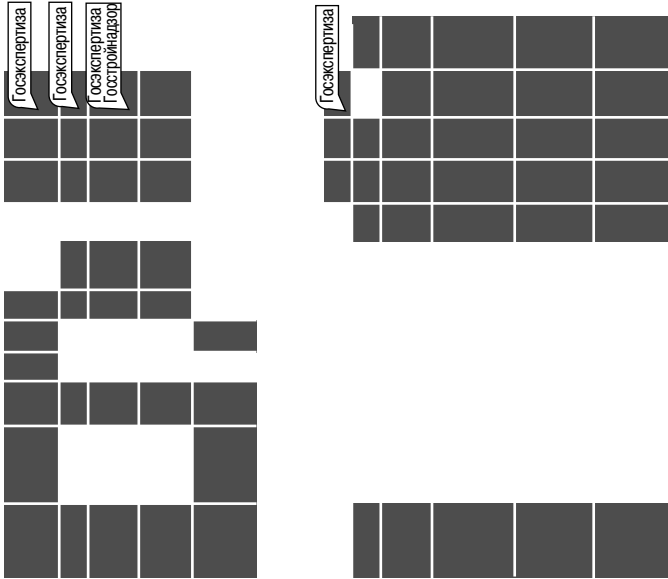
За неисполнение установленных требований, а также за последствия, наступающие в результате такого неисполнения, предусмотрена:

- 1) административная ответственность;
 - 2) уголовная ответственность;
 - 3) имущественная ответственность:
- ответственность, обеспеченная имуществом лица, отвечающего за строительство, реконструкцию;
 - субсидиарная ответственность саморегулируемой организации, членом которой является виновное лицо, обеспеченная компенсационным фондом такой организации;
 - субсидиарная ответственность органов государственного строительного надзора.

В табл. 16 представлена модель системы контроля за осуществлением градостроительной деятельности.

Таблица 16. Модель системы контроля за осуществлением градостроительной деятельности

| 1 | 2 | 3 | 4 | | | | | | | | | | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | |
|---|---|--|----------------------------|------------------------|----------------------------------|--------------------------|------------------|-----------------|--|--|--|--|----|----|----|----|----|--|
| | | | Область распространения ПК | Как устанавливается ПК | Кто проверяет на соответствие ПК | Самостоятельный контроль | Внешний контроль | Ответственность | | | | | | | | | | |
| <p>Предметы контроля (ПК) Характеристики системы проверки на соответствие предметам контроля и системы последствий — ответственности</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>4 – Самоконтроль частных лиц. 5 – Самоконтроль публичной власти. 6 – Проверка частными лицами по обращению к ним. 7 – Согласование другими органами публичной власти. 8 – Общественность – публичные слушания. 9 – Госорганы: госэкспертиза, госстройнадзор. 10 – Органы публичной власти – проверка перед выдачей разрешений. 11 – СРорганизации. 12 – Административная. 13 – Уголовная. 14 – Имущественная перед третьими лицами. 15 – Перед СРорганизацией.</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>1. Требования к документам и деятельности</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Технические регламенты безопасности | Градостроительное проектирование | Федеральные законы | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Проектная документация | Федеральные законы | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Инженерные изыскания, строительство | Федеральные законы | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Проектная документация | Законодательство о градостроительной деятельности | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Градостроительный план земельного участка | Градостроительное проектирование | Законодательство о градостроительной деятельности | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Нормативы градостроительного проектирования | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>2. Требования к субъектам градостроительной деятельности</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Требования допуска к деятельности административных субъектов частных субъектов | Градерегулирование | Административное законодательство | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Градостроительное проектирование | Законодательство о градостроительной деятельности, о саморегулируемых организациях | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Требования к деятельности частных субъектов | Инженерные изыскания, архитектурно-строительное проектирование, строительство | Законодательство о лицензировании, о градостроительной деятельности, о саморегулируемых организациях | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Архитектурно-строительное проектирование, строительство | Законодательство о градостроительной деятельности, о саморегулируемых организациях | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Требования к продуктам деятельности частных субъектов | Архитектурно-строительное проектирование, строительство | Законодательство о градостроительной деятельности, о саморегулируемых организациях | | | | | | | | | | | | | | | | |



11.2. Предметы контроля за осуществлением градостроительной деятельности

Предметы контроля — это то, на соответствие чему проверяются результаты деятельности (проекты документов перед утверждением документов, документы перед выдачей соответствующих разрешений, объекты в процессе и по завершении строительства и реконструкции), а также субъекты деятельности (на стадии допуска к деятельности, в процессе деятельности и по результатам деятельности). Существуют следующие предметы контроля в отношении результатов градостроительной деятельности:

- 1) технические регламенты безопасности;
- 2) требования соблюдения интересов органов публичной власти при согласовании проектов документов территориального планирования;
- 3) требования учёта интересов частных и публичных субъектов при проверке проектов правил землепользования и застройки, проектов документов по планировке территории перед их утверждением;
- 4) нормативы градостроительного проектирования;
- 5) требования, при соответствии которым выдаются разрешения на строительство и разрешения на ввод объектов в эксплуатацию;
- 6) требования недопущения ущерба правообладателям недвижимости, при соответствии которым могут выдаваться соответствующие разрешения с учётом результатов публичных слушаний.

11.2.1. Технические регламенты безопасности

Технические регламенты безопасности устанавливаются применительно ко всем видам градостроительной деятельности посредством федерального законодательства. Технические регламенты могут приниматься федеральными законами, Правительством Российской Федерации или Указами Президента Российской Федерации. Ныне действуют нормативные технические документы (строительные нормы и правила — СНиПы) в части, не противоречащей ГрК РФ и Федеральному закону "О техническом регулировании".

11.2.2. Требования соблюдения интересов органов публичной власти при согласовании проектов документов территориального планирования

Такие требования включают:

- 1) соблюдение предметов контроля при согласовании проектов схем территориального планирования Российской Федерации субъектами РФ:
 - а) рассмотрение предложений по изменению границ (при наличии соответствующих предложений):
 - земель сельскохозяйственного назначения;
 - земель особо охраняемых природных территорий регионального значения;
 - земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ;
 - территорий объектов культурного наследия регионального значения;
 - зон планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения;
 - б) рассмотрение предложений по размещению объектов капитального строительства федерального значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территории субъекта РФ;
- 2) соблюдение предметов контроля при согласовании схем территориального планирования Российской Федерации органами местного самоуправления:

а) учёт документов территориального планирования муниципальных образований;
б) учёт правил землепользования и застройки;
в) рассмотрение предложений об изменении границ земельных участков, находящихся в муниципальной собственности;

г) рассмотрение предложений о размещении объектов капитального строительства федерального значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территориях муниципальных образований;

3) соблюдение предметов контроля при согласовании схем территориального планирования субъектов РФ Российской Федерацией:

а) рассмотрение предложений по изменению границ (при наличии соответствующих предложений):

- земель лесного фонда;
- земель обороны и безопасности;
- земель особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации;
- территорий объектов культурного наследия;
- зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения;

б) рассмотрение предложений по размещению объектов капитального строительства регионального значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на указанных в пункте "а" землях, территориях и земельных участках;

4) соблюдение предметов контроля при согласовании схем территориального планирования субъектов РФ со стороны других субъектов РФ — предложения по установлению зон, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территориях соседних субъектов РФ: зон с особыми условиями использования территорий и зон планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения;

5) соблюдение предметов контроля при согласовании схем территориального планирования субъектов РФ органами местного самоуправления:

а) рассмотрение предложений по изменению границ земельных участков, находящихся в муниципальной собственности;

б) учёт документов территориального планирования муниципальных образований;

в) учёт правил землепользования и застройки;

г) рассмотрение предложений по размещению объектов капитального строительства регионального значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территориях муниципальных образований;

б) соблюдение предметов контроля при согласовании схем территориального планирования муниципальных районов Российской Федерацией:

а) рассмотрение предложений по изменению границ (при наличии соответствующих предложений):

- земель лесного фонда;
- земель особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- земель обороны и безопасности;
- земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации;
- территорий объектов культурного наследия;
- границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения;

б) рассмотрение предложений по размещению объектов капитального строительства местного значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на указанных в пункте "а" землях, территориях и земельных участках;

7) соблюдение предметов контроля при согласовании схем территориального планирования муниципальных районов субъектом РФ:

а) рассмотрение предложений по изменению границ (при наличии соответствующих предложений):

- земель сельскохозяйственного назначения;
- земель особо охраняемых природных территорий регионального значения;
- земельных участков, находящихся в собственности субъекта РФ;
- территорий объектов культурного наследия регионального значения;
- зон планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения;

б) рассмотрение предложений по размещению объектов капитального строительства местного значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территории субъекта РФ;

8) соблюдение предметов контроля при согласовании схем территориального планирования муниципальных районов органами местного самоуправления поселений, входящих в состав соответствующих муниципальных районов:

а) рассмотрение предложений по изменению границ земельных участков, находящихся в собственности поселений;

б) учёт генеральных планов поселений;

в) учёт правил землепользования и застройки;

г) рассмотрение предложений по размещению объектов капитального строительства местного значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территории поселений;

9) соблюдение предметов контроля при согласовании проектов генеральных планов поселений и городских округов Российской Федерацией:

а) рассмотрение предложений по изменению границ (при наличии соответствующих предложений):

- земель лесного фонда;
- земель особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- земель обороны и безопасности;
- земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации;
- границ территорий объектов культурного наследия федерального значения;
- зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения;

б) рассмотрение предложений по размещению объектов капитального строительства местного значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на указанных в пункте "а" землях, территориях и земельных участках;

10) соблюдение предметов контроля при согласовании проектов генеральных планов поселений и городских округов субъектом РФ:

а) рассмотрение предложений по изменению границ (при наличии соответствующих предложений):

- земель сельскохозяйственного назначения;
- земель особо охраняемых природных территорий регионального значения;
- земельных участков, находящихся в собственности субъекта РФ;
- территорий объектов культурного наследия регионального значения;
- зон планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения;

б) рассмотрение предложений по размещению объектов капитального строительства местного значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территории субъекта РФ;

11) соблюдение предметов контроля при согласовании проектов генеральных планов поселений и городских округов органами местного самоуправления соседних муниципальных образований — соблюдение интересов в части недопущения негативного воздействия на окружающую среду на территориях этих муниципальных образований,

которое может возникнуть в связи с установлением зон с особыми условиями использования территорий и зон планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения;

12) соблюдение предметов контроля при согласовании проектов генеральных планов поселений органами местного самоуправления муниципального района, в границах которого находятся соответствующие поселения:

а) учёт схемы территориального планирования муниципального района;

б) рассмотрение предложений по размещению объектов капитального строительства местного значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территории муниципального района.

11.2.3. Требования учёта интересов частных и публичных субъектов при проверке проектов правил землепользования и застройки, проектов документации по планировке территории перед их утверждением

Такие требования учитываются опосредованно (через документы территориального планирования) и непосредственно (через технические регламенты и иные требования) путём установления следующих предметов контроля:

1) предметы контроля проектов правил землепользования и застройки:

а) положения о территориальном планировании, содержащиеся в схемах территориального планирования и генеральном плане, а также:

- границы зон с особыми условиями использования территорий, определённые в соответствии с техническими регламентами и отражённые в документах территориального планирования (водоохранные, санитарно-защитные, зоны охраняемых объектов, иные подобные зоны), зоны охраны объектов культурного наследия, определённые утверждёнными проектами зон охраны объектов культурного наследия;
- границы зон планируемого размещения объектов различного значения, определённые документами территориального планирования;
- границы различных категорий земель;

б) требования, определённые законодательством применительно к правилам землепользования и застройки:

- требование о недопустимости расположения одного земельного участка в двух и более территориальных зонах;
- требование о недопустимости прохождения границ территориальных зон по земельным участкам, а не по их границам;
- требование о том, что градостроительные регламенты не устанавливаются применительно к отдельным категориям земель (например, землям лесного фонда) и не распространяются на территории общего пользования, на земельные участки объектов культурного наследия;

2) предметы контроля проектов документации по планировке территории (помимо технических регламентов):

а) соответствие документам территориального планирования и правилам землепользования и застройки;

б) соответствие требованию о том, что границы земельных участков на застроенных территориях должны устанавливаться с учётом сложившегося землепользования и нормативов градостроительного проектирования, действовавших на период застройки (границы земельных участков должны устанавливаться не по внешнему контуру зданий, а в больших размерах, обеспечивающих нормальное функционирование и использование зданий, включая многоквартирные дома);

в) соответствие требованию о том, что каждый земельный участок должен иметь доступ на территории общего пользования — улицы, дороги;

г) соответствие требованию о том, что неотъемлемой частью проектов межевания являются градостроительные планы земельных участков;

д) соответствие требованиям, устанавливаемым применительно к составу и содержанию градостроительных планов земельных участков — неотъемлемых компонентов проектов межевания;

е) недопущение чересполосицы — образования "бросовых" земель.

11.2.4. Нормативы градостроительного проектирования

Существование наряду с техническими регламентами безопасности (выполнение которых является обязательным во всех без исключения случаях) нормативов градостроительного проектирования требует пояснений.

Нормативы градостроительного проектирования — это обязательства органов местного самоуправления достичь к определённом сроку определённого уровня социального обслуживания (в части обеспеченности, например, школами, детскими садами и пр.). Отсутствие таких нормативов может замещаться расчётными показателями (например, в случаях применения института "развития застроенных территорий") или обоснованиями к генеральному плану, проектам планировки. Кроме того, рассогласование между, например, каким-либо проектом планировки с нормативами градостроительного проектирования не может автоматически считаться нарушением по трём причинам.

Первая причина — фактор времени: в настоящее время ресурсов может не хватать, и норматив достигается позже путём реализации других проектов.

Вторая причина — "компенсаторность" городского организма (см. подраздел 7.1.1): нехватка объектов в одном месте компенсируется их концентрацией в другом.

И третья причина — принципиальная невозможность вменить выполнение нормативов градостроительного проектирования в обязанность какому-либо одному субъекту, публичной власти или частным лицам.

В силу этих причин нормативы градостроительного проектирования носят рекомендательный характер. Предметом контроля они могут стать в том случае, если в техническом задании на подготовку проекта планировки заказчиком — органом местного самоуправления будут указаны конкретные показатели нормативов как подлежащие в рамках конкретного проекта выполнению конкретным лицом (при том, что соответствующие обязательства такого лица будут определены, например, договором аренды земельного участка — в случае комплексного освоения).

11.2.5. Требования, при соответствии которым выдаются разрешения на строительство и разрешения на ввод объектов в эксплуатацию

Таковыми требованиями, или предметами контроля, являются:

1) соответствие проектной документации и возведённого объекта градостроительному плану земельного участка, который интегрирует все необходимые требования, предъявляемые органами власти лицам, осуществляющим проектирование и строительство (о составе градостроительного плана земельного участка см. подраздел 10.3.6);

2) наличие всех необходимых документов, определённых ГрК РФ:

а) применительно к получению разрешения на строительство наличие следующих документов:

- правоустанавливающие документы на земельный участок;
- градостроительный план земельного участка;
- материалы, содержащиеся в проектной документации: пояснительная записка; схема планировочной организации земельного участка (выполненная в соответствии с

- градостроительным планом земельного участка, с обозначением места размещения объекта капитального строительства, подъездов и проходов к нему, границ зон действия публичных сервитутов, объектов археологического наследия); схема планировочной организации земельного участка, подтверждающая расположение линейного объекта в пределах красных линий, утвержденных в составе документации по планировке территории применительно к линейным объектам; схемы, отображающие архитектурные решения; сведения об инженерном оборудовании, сводный план сетей инженерно-технического обеспечения с обозначением мест подключения проектируемого объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения; проект организации строительства; проект организации работ по сносу или демонтажу объектов капитального строительства, их частей;
- положительное заключение государственной экспертизы проектной документации (в случаях, определенных ГрК РФ);
 - разрешение на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции (при наличии);
 - согласие всех правообладателей объекта капитального строительства в случае реконструкции такого объекта;
 - положительное заключение негосударственной экспертизы проектной документации (при наличии такого заключения и желании заявителя);
- б) применительно к получению разрешения на ввод объекта в эксплуатацию наличие следующих документов:
- правоустанавливающие документы на земельный участок;
 - градостроительный план земельного участка;
 - разрешение на строительство;
 - акт приемки объекта капитального строительства (в случае осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта на основании договора);
 - документ, подтверждающий соответствие построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и подписанный лицом, осуществляющим строительство;
 - документ, подтверждающий соответствие параметров построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства проектной документации и подписанный лицом, осуществляющим строительство (лицом, осуществляющим строительство, и застройщиком или заказчиком в случае осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта на основании договора);
 - документы, подтверждающие соответствие построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства техническим условиям и подписанные представителями организаций, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения (при их наличии);
 - схема, отображающая расположение построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства, расположение сетей инженерно-технического обеспечения в границах земельного участка и планировочную организацию земельного участка и подписанная лицом, осуществляющим строительство (лицом, осуществляющим строительство, и застройщиком или заказчиком в случае осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта на основании договора);
 - заключение органа государственного строительного надзора (в случае, если предусмотрено осуществление государственного строительного надзора) о соответствии построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации.

11.2.6. Требования недопущения ущерба правообладателям недвижимости, при соответствии которым могут выдаваться соответствующие разрешения с учётом результатов публичных слушаний

Такие требования включают:

1) необходимость соблюдения предметов контроля в случае рассмотрения заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости¹⁵⁶:

а) удостоверение соответствия намерений заявителя правилам землепользования и застройки, а именно того, что:

- на соответствующую территорию распространяется действие градостроительных регламентов;
- применительно к соответствующей территориальной зоне в составе градостроительного регламента установлен условно разрешенный вид использования недвижимости, который запрашивается заявителем;

б) удостоверение того, что намерения заявителя не противоречат требованиям технических регламентов безопасности;

в) удостоверение того, что реализация намерений заявителя в случае предоставления ему запрашиваемого разрешения:

- не окажет негативного воздействия на окружающую среду;
- не окажет негативного воздействия на окружающую среду, но только при выполнении определённых условий;
- окажет негативное воздействие на окружающую среду;

2) необходимость соблюдения предметов контроля в случае рассмотрения заявлений о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства¹⁵⁷:

а) удостоверение соответствия намерений заявителя правилам землепользования и застройки, а именно того, что на соответствующую территорию распространяется действие градостроительных регламентов;

б) удостоверение того, что намерения заявителя не противоречат требованиям технических регламентов безопасности;

в) удостоверение того, что реализация намерений заявителя правомерна в силу соответствия земельного участка критериям ч. 1 ст. 40 ГрК РФ: размеры меньше установленных градостроительным регламентом минимальных размеров земельных участков либо конфигурация, инженерно-геологические или иные характеристики неблагоприятны для застройки;

г) удостоверение того, что реализация намерений заявителя в случае предоставления ему запрашиваемого разрешения:

- не окажет негативного воздействия на окружающую среду;
- не окажет негативного воздействия на окружающую среду, но только при выполнении определённых условий (например, изменение, уточнение границ зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда; изменение, уточнение отступов планируемых к строительству построек, частей построек от границ земельного участка; изменение, уточнение параметров объекта — общая площадь, этажность, процент застройки, отступы от границ земельного участка, иные параметры);
- окажет негативное воздействие на окружающую среду по причине несоразмерного превышения предлагаемого отклонения параметров от предельных параметров градостроительного регламента.

11.3. Институты контроля за осуществлением градостроительной деятельности

Институты контроля — это контрольные действия разного вида применительно к соответствующим случаям, в установленном порядке и в соответствии с предметами контроля осуществляемые: а) органами власти — государственными и муниципальными; б) совместно органами местного самоуправления и гражданами (публичные слушания); в) профессиональными объединениями частных лиц — саморегулируемыми организациями.

В отношении градостроительной деятельности существуют следующие основные институты контроля:

- 1) институт согласования проектов документов территориального планирования органами власти различных уровней;
- 2) институт государственной экспертизы проектов документов территориального планирования;
- 3) институт публичных слушаний в области градостроительной деятельности;
- 4) институт государственной экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации;
- 5) институт государственного строительного надзора;
- 6) институт предоставления разрешений на строительство и разрешений на ввод объектов в эксплуатацию.

Далее коротко охарактеризуем перечисленные институты (кроме института публичных слушаний, который рассматривается в главе 13).

11.3.1. Институт согласования проектов документов территориального планирования органами власти различных уровней

Технология территориального планирования (см. главу 8) определяет необходимость данного института контроля и его основные характеристики:

- 1) право публичной власти любого уровня контролировать действия власти других уровней в области территориального планирования посредством проверки проектов соответствующих документов перед их утверждением на предмет соблюдения интересов того органа публичной власти, который производит такую проверку;
- 2) формализацию процесса проверки:
 - а) по срокам. Например, срок согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации субъектами РФ не может превышать трёх месяцев со дня направления проекта схемы на согласование. Такой же срок установлен для согласования проекта схемы территориального планирования субъекта РФ органами местного самоуправления, а также согласования проектов генеральных планов поселений, городских округов Российской Федерацией, субъектами РФ, органами местного самоуправления;
 - б) путём установления порядка, при котором непоступление заключений в установленные сроки считается фактом согласования проекта документа;
 - в) путём установления порядка решения разногласий посредством работы согласительных комиссий в период до трёх месяцев. При этом могут оставаться несогласованные вопросы (фиксируемые на соответствующих схемах), и после утверждения документа может приниматься план дальнейшего согласования таких вопросов;
- 3) установление формализованных предметов контроля (проверки) применительно к каждому случаю (см. подраздел 11.2.2).

11.3.2. Институт государственной экспертизы проектов документов территориального планирования

Направление проектов документов территориального планирования на государственную экспертизу:

1) не является обязательным. Причина в том, что ответственность за качество принимаемого документа всегда несет орган публичной власти, утверждающий документ. Эта ответственность обеспечена соответствующим бюджетом. Поэтому органы публичной власти в обязательном порядке должны обеспечивать проверку проекта документа. Способы проверки могут быть самыми разными, и государственная экспертиза лишь один из них. Выбор государственной экспертизы в качестве способа проверки, во-первых, означает, что один орган власти проверяет другой по формализованным вопросам — на предмет соответствия проекта документа техническим регламентам. Во-вторых, это не что иное, как выбор двух действий в случаях, когда можно выполнить только одно действие, то есть, другими словами, дублирование;

2) не препятствует утверждению документа до получения заключения государственной экспертизы.

Проекты документов территориального планирования проверяются на предмет соответствия формализованным требованиям технических регламентов безопасности в области градостроительного проектирования, а также на предмет соответствия неформализованной позиции — "требованиям рациональной организации территории".

11.3.3. Институт государственной экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации

Государственная экспертиза проводится не во всех случаях. Например, она не проводится в отношении проектной документации объектов, определенных ч. 2 ст. 49 ГрК РФ.

Государственная экспертиза результатов инженерных изысканий и проектной документации является федеральным полномочием, которое делегировано субъектам РФ в части соответствующих объектов.

Срок проведения государственной экспертизы не должен превышать трёх месяцев.

Предметом государственной экспертизы являются:

1) оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов. При этом технические регламенты включают в себя санитарно-эпидемиологические, экологические требования, требования государственной охраны объектов культурного наследия, требования пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности;

2) результаты инженерных изысканий и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов.

11.3.4. Институт государственного строительного надзора

Государственный строительный надзор проводится применительно к объектам, проектная документация которых подлежит государственной экспертизе. При этом строительный контроль выполняется лицом, которое осуществляет строительство.

Государственный строительный надзор является полномочием Российской Федерации применительно к особо опасным, технически сложным и уникальным объектам и полномочием субъектов РФ применительно к иным объектам.

Предметом государственного строительного надзора является проверка соответствия выполняемых в процессе строительства работ требованиям технических регламентов и проектной документации.

11.3.5. Институт предоставления разрешений на строительство и разрешений на ввод объектов в эксплуатацию

Предмет контроля в данном случае — это проверка на соответствие градостроительному плану земельного участка (см. раздел 10.3):

1) проектной документации — в случае рассмотрения вопроса о предоставлении разрешения на строительство;

2) построенного, реконструированного объекта, а также объекта, в отношении которого выполнен капитальный ремонт, — в случае рассмотрения вопроса о предоставлении разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Разрешения на строительство выдают органы публичной власти всех уровней. Разрешения на ввод объектов в эксплуатацию выдают те органы власти, которые выдали разрешение на строительство.

Федеральными органами исполнительной власти разрешения на строительство выдаются:

1) применительно к объектам федерального значения, при размещении которых допускается изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков (ч. 6 ст. 51 ГрК РФ). Перечень таких объектов определен подп. 2 п. 1 ст. 49 ЗК РФ:

- объекты федеральных энергетических систем;
- объекты использования атомной энергии;
- объекты обороны и безопасности;
- объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи;
- объекты, обеспечивающие космическую деятельность;
- объекты, обеспечивающие статус и защиту Государственной границы Российской Федерации;
- линейные объекты федерального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;

2) применительно к объектам, строительство которых планируется осуществить на земельных участках, для которых не устанавливается градостроительный регламент и которые расположены в составе следующих категорий земель (ч. 6 ст. 36 ГрК РФ):

- лесного фонда;
- водного фонда;
- земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов) федерального значения;

3) применительно к объектам, строительство которых планируется осуществить на земельных участках, расположенных в границах особых экономических зон, для которых не устанавливается градостроительный регламент вне зависимости от принадлежности к категориям земель;

4) применительно к объектам, строительство которых планируется осуществить на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительного регламента (ч. 4 ст. 36 ГрК РФ):

- занятых линейными объектами федерального значения;
- предоставленных для добычи полезных ископаемых.

Органами исполнительной власти субъектов РФ разрешения на строительство выдаются:

1) применительно к объектам регионального значения, при размещении которых допускается изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков (ч. 6 ст. 51 ГрК РФ). Перечень таких объектов определен подп. 2 п. 1 ст. 49 ЗК РФ:

- объекты энергетических систем регионального значения;
- объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения;
- линейные объекты регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;

2) применительно к объектам, строительство которых планируется осуществить на земельных участках, для которых не устанавливается градостроительный регламент и которые расположены в составе земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов) регионального значения;

3) применительно к объектам, строительство которых планируется осуществить на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительного регламента (ч. 4 ст. 36 ГрК РФ), занятых линейными объектами регионального значения.

Органами местного самоуправления выдаются разрешения на строительство во всех случаях, кроме перечисленных выше.

Разрешения на строительство выдаются бесплатно в течение 10 дней (при соответствии проектной документации градостроительному плану земельного участка, а также при наличии документов, определенных ГрК РФ).

Разрешения на ввод объектов в эксплуатацию выдаются бесплатно в течение 10 дней (при соответствии построенного, реконструированного объекта градостроительному плану земельного участка, а также при наличии документов, определенных ГрК РФ).

12. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В соответствии с ГрК РФ:

- информационные системы обеспечения градостроительной деятельности — это систематизированный свод документированных сведений о развитии территорий, об их застройке, о земельных участках, об объектах капитального строительства и иных необходимых для осуществления градостроительной деятельности сведений;
- целью ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности является обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверными сведениями, необходимыми для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства.

12.1. Принципы формирования систем информационного обеспечения градостроительной деятельности

Пять основных принципов определяют особенности формирования системы информационного обеспечения градостроительной деятельности:

1. Принцип "многоадресности" и многоцелевого назначения. В ч. 3 ст. 56 ГрК РФ определено, что целью ведения информационных систем является обеспечение деятельности не только органов власти, но и физических и юридических лиц (в качестве последних выступают также юридические лица, представляющие интересы публичной власти). Причем речь идет об обеспечении помимо градостроительной также инвестиционной и иной хозяйственной деятельности данных лиц.

2. Принцип собираемости всей информации в локальных точках. Такими "точками" являются городские округа и муниципальные районы. Поскольку деятельность физических и юридических лиц осуществляется на местах, им нужна "локальная информация", например в виде проектов планировки, дел о застроенных и подлежащих застройке земельных участках, включая градостроительные планы отдельных земельных участков, выданные разрешения на строительство, разрешения на ввод объектов в эксплуатацию и другая подобная информация, "привязанная" к конкретному месту. Такая ин-

формация в виде указанных и иных документов создается только на местах, на уровне органов местного самоуправления и не создается на региональном и тем более федеральном уровне. Если исходить из того, что целью ведения рассматриваемых информационных систем является обеспечение не только градостроительной, но также инвестиционной и иной хозяйственной деятельности физических и юридических лиц, то необходимо признать, что, если бы эти системы велись на уровне субъектов РФ, данная цель не была бы достигнута: хозяйствующим физическим и юридическим лицам среди прочего нужна, например, информация о проектируемых границах и характеристиках вновь формируемых земельных участков для предоставления частным лицам, а такую информацию органы государственной власти на региональном уровне не производят.

3. Принцип обязательности направления и размещения всей информации в локальных точках. Второй и третий принципы не могут быть реализованы друг без друга. ГрК РФ утвердил четкую схему обязательных действий:

1) утвержденные в установленном порядке документы в области градостроительной деятельности подлежат опубликованию и размещению на соответствующем официальном сайте в Интернете;

2) копии документов в области градостроительной деятельности в течение семи дней со дня утверждения должны быть направлены в орган местного самоуправления, применительно к территории которого они подготовлены, для размещения в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности;

3) орган местного самоуправления в течение 14 дней со дня получения соответствующих документов размещает их в системе информационного обеспечения градостроительной деятельности.

4. Принцип полноты информации. Для обеспечения деятельности физических и юридических лиц нужна полная информация. Полная информация будет содержаться в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности только в том случае, если в такие системы будут поступать не только "местные документы", но и документы, утвержденные органами публичной власти более высокого уровня — субъектов РФ и Российской Федерации, а также документы из других информационных источников.

5. Принцип открытости и взаимодействия. Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности открыты в двух отношениях: для физического доступа к информации всем лицам; для расширения состава информации из других источников — архивов, кадастров и пр. Последнее обстоятельство важно для понимания следующего. Факт наличия муниципальных информационных систем не ограничивает, а наоборот — расширяет возможности информационного обеспечения градостроительной деятельности для региональных властей, которые не только ведут архивы своих документов, но и пользуются документами из муниципальных информационных систем. Более подробно об этом — в разделе 12.3.

12.2. Структура муниципальных систем информационного обеспечения градостроительной деятельности

При формировании структуры информационной системы обеспечения градостроительной деятельности должны учитываться два фактора — правовой и технологический. При учете данных факторов указанная структура будет следующей:

1) первичные документы, согласно ГрК РФ (а в перспективе и иным федеральным законам) в обязательном порядке и в неизменном виде поступающие в информационные системы для размещения в них;

2) вторичные документы и материалы, созданные на основе манипуляций с "первичными" документами. Это:

а) дежурные планы и карты, которые могут существовать в статусе документов и (или) рабочих материалов;

б) информационно-аналитические материалы, подготавливаемые с использованием первичных и вторичных документов и материалов, в том числе дежурных планов и карт;

3) технические документы, материалы "внутреннего пользования", создаваемые и используемые в целях обеспечения функционирования информационной системы.

К **первичным документам** относятся копии документов, безвозмездно и в обязательном порядке направляемые в информационные системы и определенные п. 1 ч. 4 ст. 56 ГрК РФ. Это копии, например, таких документов, как:

- документы территориального планирования, утвержденные различными уровнями власти (в том числе утвержденные Российской Федерацией и субъектом РФ в части, касающейся территорий соответствующих муниципальных образований);
- правила землепользования и застройки;
- документация по планировке территории;
- документы, содержащие результаты инженерных изысканий применительно к соответствующим территориям;
- документы об изъятии и резервировании земельных участков для государственных или муниципальных нужд;
- документы, содержащие геодезическую и картографическую информацию.

К первичным относятся также копии документов, содержащихся в составе дел о застроенных и подлежащих застройке земельных участках, определенных п. 2 части 4 и частью 5 ст. 56 ГрК РФ. В частности, это копии следующих документов, комплектуемых применительно к каждому земельному участку, застроенному или подлежащему застройке:

- градостроительный план земельного участка;
- результаты инженерных изысканий;
- разделы проектной документации, предусмотренные п. 2, 8-10 ч. 12 ст. 48 ГрК РФ;
- документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий;
- заключение государственной экспертизы проектной документации и результаты инженерных изысканий;
- разрешение на строительство;
- документ, подтверждающий соответствие построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства проектной документации;
- разрешение на ввод объекта в эксплуатацию.

Первичные документы могут быть дополнены также в соответствии с нормой п. 3 ч. 4 ст. 56 ГрК РФ о наличии в информационных системах "иных документов и материалов" копиями следующих документов:

- периодически актуализируемые документы государственного кадастра объектов недвижимости — дежурные кадастровые карты, кадастровые планы земельных участков;
- периодически актуализируемые утвержденные в установленном порядке документы кадастровой оценки земельных участков, иных объектов недвижимости для целей налогообложения;
- документы государственного фонда материалов и данных инженерных изысканий.

К **вторичным документам и материалам** могут относиться специально подготавливаемые для целей управления путем комплектования из первичных документов, поступивших в информационную систему, сводные "дежурные планы" и схемы различной тематической направленности (например, в виде "дежурных планов застройки" различных видов, "дежурных планов сетей инженерного обеспечения" различных видов, "дежурных планов результатов инженерных изысканий" и т.д.), а также картогра-

фические материалы и схемы, получаемые посредством вторичных преобразований, аналитической обработки данных первичных документов. Такого рода деятельность является составной частью мониторинга процесса градорегулирования, в том числе для обеспечения циклического процесса подготовки и внесения изменений в различные документы градостроительного проектирования (см. раздел 10.7).

Для целей градорегулирования дежурные планы являются одним из важнейших элементов информационной системы обеспечения градостроительной деятельности. Охарактеризуем их с точки зрения технологии изготовления, содержания и правового статуса.

Что такое дежурные планы по технологии изготовления? Это скомплектованные в сводный материал (который может стать документом при определенных условиях) несколько первичных документов, в обязательном порядке поступивших в информационную систему для хранения в ней в неизменном виде. Сводные материалы могут комплектоваться из первичных документов без изменения последних, а могут — с изменениями (например, может составляться выборка тематической информации, относящейся к определенному, частному вопросу, с удалением "ненужной" информации).

Что такое дежурные планы по содержанию? Это своего рода тематические слои по разнообразным аспектам. Например, состояние территории и динамику происходящих на ней изменений можно оценивать по наличию границ зон различных ограничений и их характеристикам, по расположению и характеристикам различных видов сетей инженерного обеспечения, по параметрам и состоянию улично-дорожной сети, по расположению различных типов застройки, по результатам инженерных изысканий, по динамике изменений за соответствующие периоды времени и т.д. Тематические слои систематизированы (соотнесены между собой) таким образом, что сопоставление различных видов информации позволяет выявлять и формулировать проблемы и ставить задачи по их решению посредством, например, подготовки предложений о разработке документов территориального планирования и внесении в них изменений, внесении изменений в планы реализации документов территориального планирования и т.д.

Что такое дежурные планы по правовому статусу? Дежурные планы могут существовать:

1) в статусе рабочих материалов — если они не размещаются в информационной системе и не предоставляются заявителям, а подготавливаются и используются органами власти для собственных нужд в целях управления определенными аспектами развития соответствующей территории;

2) в статусе утвержденных уполномоченными органами документов, размещенных в информационной системе и предоставляемых заявителям;

3) в статусе одновременно и рабочих материалов, и документов — в определенных частях.

Дежурные планы в процессе подготовки — это рабочие материалы, которые еще не утверждены органами власти и не могут выдаваться заявителям по причине того, что публичное предоставление информации всегда влечет за собой имущественную ответственность за достоверность предоставляемой информации. Если орган власти утверждает рабочие материалы, он тем самым превращает их в документ для публичного предъявления и принимает на себя имущественную ответственность. Однако такое желание может вообще не возникнуть у соответствующего органа власти, а федеральный закон его к этому не может принудить. В этом случае: 1) уполномоченные органы власти будут осуществлять управление территорией с использованием первичных документов информационной системы и вторичных рабочих материалов; 2) физические и юридические лица будут использовать общедоступные первичные документы информационной системы и не будут иметь доступа к вторичным рабочим материалам.

Следует особо подчеркнуть, что при этом физические и юридические лица смогут пользоваться тем же объемом информации, что и органы власти, не больше, но и не

меньше. Разница только в том, что для органов власти информация будет представлена в более систематизированном, наглядном и удобном для использования виде. Таким образом, преимущество информационной системы перед государственным градостроительным кадастром в том, что граждане никогда не будут лишены достоверной информации, даже если публичная власть не предоставляет им в удобной форме специально ею подготовленную вторичную информацию.

После утверждения в качестве документов дежурные планы предоставляются заявителям. Содержащаяся в них информация соответствует дате утверждения. После утверждения процесс ведения дежурных планов продолжается. Дополнительно внесенная информация существует в статусе "рабочих материалов" и заявителям не предоставляется. По мере того как накопленная новая информация достигнет необходимого объема или через определенные органами власти промежутки времени, она будет утверждаться в составе обновленного документа — дежурного плана. То есть будет происходить актуализация документов на соответствующую дату.

Следует обратить внимание на отличие описанной правовой схемы, раскрывающей смысл актуализации вторичных документов, от схем, когда под актуализацией неверно понимают обновление первичных документов, например генеральных планов, применительно к которым в правовом смысле можно говорить только о внесении изменений и их утверждении в установленном порядке либо о реализации, но нельзя говорить об актуализации.

Кто может или должен подготавливать, вести дежурные планы? Гипотетически только два субъекта могут выполнять эту работу:

1) орган, уполномоченный на ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности;

2) служба, непосредственно являющаяся оператором информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, которая, исходя из логики управленческого процесса, может быть создана отдельно для решения вопросов местного значения в форме муниципального учреждения.

Закономерно возникает вопрос о последовательности становления и развития информационных систем обеспечения градостроительной деятельности с учетом того, что нынешнее время характеризуется недостатком кадровых и материальных ресурсов, неравномерным их распределением по территории страны, а также различной степенью подготовленности к такой работе городских округов и муниципальных районов. Структуру информационных систем можно представить по шкале трудоемкости и развитости — от "минимальной системы" до "максимальной системы".

"Минимальная система". Работы ограничены: а) приемом первичных документов, направляемых в обязательном порядке в информационную систему; б) их систематизацией и хранением; в) предоставлением заявителям копий первичных документов. Иногда в разговорах о создании системы намеренно выделяется слово **создание** — тем самым подчеркивается необходимость направления значительных материальных средств, без которых система вообще не будет функционировать, а её "создание" застынет в самом начале. Да, средства нужны, да, поддержка нужна. Но важно понимать другое: система обладает внутренним потенциалом формирования и развития, без значительных внешних финансовых вливаний воспринимая и накапливая копии первичных документов, которые ранее никому и никогда в обязательном порядке не направлялись. Для "минимальной системы" достаточно того, чтобы она могла "принимать, хранить и выдавать". Эта задача вполне посильная для абсолютного большинства органов местного самоуправления как городских округов, так и муниципальных районов.

"Промежуточная система". К тем работам, что выполняются при "минимальной системе", добавляются работы по ведению отдельных тематических дежурных планов первоочередной значимости с последовательным расширением состава таких планов. Вводятся средства автоматизированного обеспечения системы.

"Развитая система". Выполняется полномасштабный комплекс работ по всем направлениям, включая ведение и подготовку на регулярной основе различных по тематике дежурных планов, информационно-аналитических материалов и исследований, результаты которых используются для выработки предложений по градостроительному проектированию, реализации документов в области градостроительной деятельности.

12.3. Информационное взаимодействие региональных и муниципальных органов власти в области градостроительной деятельности

Бытует такое мнение, что с принятием ГрК РФ субъекты РФ якобы оказались не у дел в связи с упразднением государственного градостроительного кадастра и заменой его на муниципальные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности. Мнение это в корне неверно. На самом деле ресурсы муниципальных информационных систем предоставляют субъектам РФ больше возможностей для воздействия на процессы регулирования градостроительной деятельности в регионах.

Для полноты картины зафиксируем уже доказанные выше положения, а затем продолжим список действий, которые в соответствии с ГрК РФ и в развитие его норм могут и должны осуществлять субъекты РФ в сфере управления регионами, включая воздействие на развитие муниципалитетов.

1. ГрК РФ, в силу объективной необходимости, упразднил государственный градостроительный кадастр и создал правовые условия для формирования муниципальных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности.

2. В соответствии с законодательством, а также нормами ГрК РФ об информационных системах обеспечения градостроительной деятельности субъекты РФ:

а) размещают в государственных архивах документы, подготовку, принятие и реализацию которых они обеспечивают сами в соответствии с предоставленными полномочиями;

б) в обязательном порядке направляют эти документы в соответствующие муниципальные информационные системы;

в) безвозмездно пользуются всеми ресурсами муниципальных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности;

г) могут обеспечивать подготовку и размещение в муниципальных информационных системах вторичных документов и материалов: дежурных планов различной тематической направленности, информационно-аналитических материалов, в том числе отражающих динамику выполнения планов по реализации документов территориального планирования субъектов РФ, органов местного самоуправления.

3. В соответствии с законодательством, а также нормами ГрК РФ о территориальном планировании и реализации документов территориального планирования субъекты РФ, используя информационные ресурсы своих собственных архивов, муниципальных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, иные информационные ресурсы:

а) на стадии, предшествующей началу работ по подготовке проектов документов территориального планирования различных уровней, могут:

- на основе соответствующих аналитических проработок и исследований подготавливать предложения (например, в форме концепций территориальной организации регионов), адресуемые в том числе органам местного самоуправления в качестве рекомендаций по подготовке схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений и городских округов;
- направлять предложения органам местного самоуправления о совместной подготовке документов территориального планирования (в том числе по реализации предложений, концепций территориальной организации регионов, относящихся также к

территориальной организации муниципальных образований). Подобные предложения могут направляться и соседним субъектам РФ;

б) на стадии подготовки и согласования проектов документов территориального планирования различных уровней могут:

- непосредственно осуществлять координацию работ органов местного самоуправления — в случаях совместной подготовки документов территориального планирования субъектами РФ и органами местного самоуправления;
- косвенно осуществлять координацию работ органов местного самоуправления путем согласования подготовленных ими проектов документов территориального планирования в части поддержания и развития "регионального планировочного каркаса" (оценки правомерности и целесообразности реализации предложений об изменении границ особо охраняемых природных территорий регионального значения, земель сельскохозяйственного назначения, границ муниципальных образований и населенных пунктов, зафиксированных в документах территориального планирования субъектов РФ зон планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения);

в) на стадии подготовки проектов планов реализации документов территориального планирования различных уровней, а также в процессе реализации утвержденных планов могут:

- подготавливать предложения о совместной реализации документов территориального планирования в части выбора последовательности реализации приоритетных проектов (например, в части освоения новых территорий для жилищного и иных видов строительства), методической, кадровой, организационной, финансовой поддержки работ по подготовке проектов правил землепользования и застройки, документации по планировке территорий;
- на основе соответствующих аналитических проработок и исследований, основанных в том числе на использовании первичных документов и вторичных документов и материалов (включая дежурные планы различной тематической направленности, связанные с отслеживанием процессов изменений и реализации утвержденных документов) подготавливать предложения о внесении изменений в планы реализации документов территориального планирования, а также о внесении изменений в документы территориального планирования;
- непосредственно участвовать в выполнении планов реализации документов территориального планирования путем подготовки или участия в подготовке последующих документов по планировке территории, проектной документации на строительство первоочередных объектов, обеспечения строительства.

4. В развитие норм ГрК РФ об информационном обеспечении градостроительной деятельности в региональных законах о градостроительной деятельности субъекты РФ:

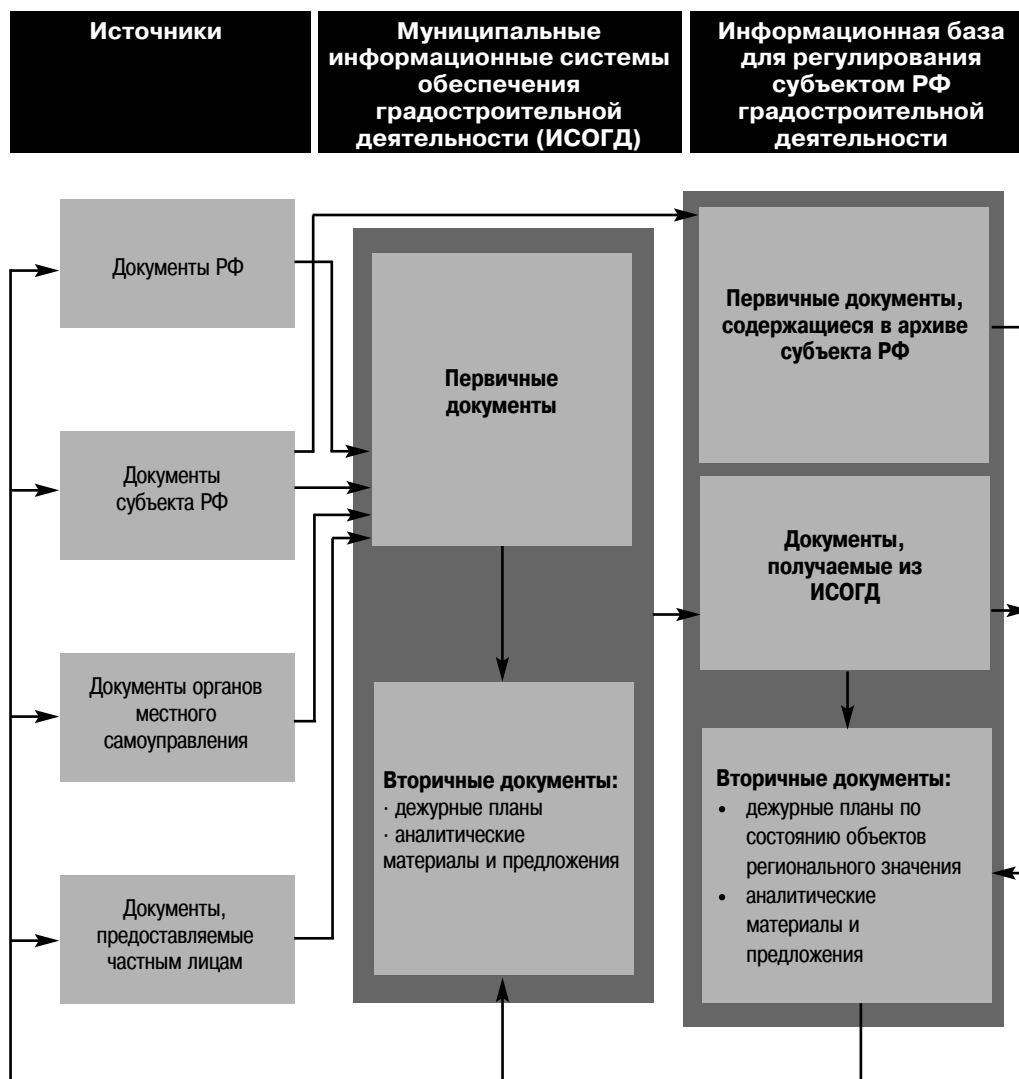
а) могут устанавливать перечни, конкретизирующие нормы ГрК РФ об "иных документах и материалах", которые могут содержаться в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, с поименованием, в частности:

- копий дежурных планов, характеризующих различные аспекты состояния территории и застройки на дату утверждения дежурных планов (копии дежурных планов сетей инженерного обеспечения различных видов, копии дежурных планов результатов инженерных изысканий, копии дежурных планов расположения объектов капитального строительства различных видов, копии иных дежурных планов);
- информационных и аналитических материалов, характеризующих состояние, проблемы и перспективы развития соответствующих территорий;

б) могут устанавливать нормы о ежегодном (или с иной периодичностью) предоставлении органам, утверждающим документы градостроительного проектирования, докладов об оценке выполнения планов реализации документов территориального плани-

рования, а также об оценке уровня и качества информационного обеспечения процессов подготовки и реализации документов в области градостроительной деятельности с соответствующими предложениями.

Рис. 14. Схема информационного взаимодействия в области градостроительного регулирования субъектов РФ и органов местного самоуправления.



13. ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ В ОБЛАСТИ ГРАДРЕГУЛИРОВАНИЯ

13.1. Особенности регулирования публичных слушаний

Публичные слушания по вопросам градорегулирования — это правовой институт, который в обязательном порядке должен применяться в городских округах и поселениях как обсуждение с участием жителей соответствующих проектов документов, определенных ГрК РФ, перед их утверждением органами местного самоуправления. Проведение публичных слушаний по вопросам градорегулирования регламентируется двумя группами норм:

1) общими нормами, которые распространяются на все виды публичных слушаний применительно ко всем видам проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее — ФЗ-131);

2) специальными нормами, применяемыми к тем видам проектов документов, которые определены ГрК РФ.

Следует учитывать особенности такого "двухэтажного" регулирования публичных слушаний по вопросам градорегулирования. Эти особенности состоят в следующем:

- нормы ФЗ-131 не "перекрывают" полностью норм ГрК РФ, который регулирует случаи, не определённые и не содержащиеся в ФЗ-131 в отношении публичных слушаний по вопросам градорегулирования;
- специальные нормы ГрК РФ основаны на общих нормах ФЗ-131, не противоречат им, а развивают их путем детализации — установления обязательных требований применительно к соответствующей более узкой (специальной) группе случаев;
- непосредственное применение общих норм ФЗ-131 в специальных, определенных ГрК РФ случаях и без учета норм ГрК РФ будет означать нарушение федерального законодательства о градостроительной деятельности.

Если не принимается во внимание последняя особенность, то происходят ошибки, когда в муниципальные нормативные правовые акты включаются общие нормы ФЗ-131, но без учета норм ГрК РФ. В результате такие акты фактически не подлежат применению по причине противоречий федеральному закону — ГрК РФ. Такого рода ошибки относятся, например, к допущению необязательности проведения публичных слушаний в отношении проектов документов в области градорегулирования, к несоблюдению установленных сроков проведения публичных слушаний и другим вопросам, определенным ГрК РФ¹⁵⁸.

13.2. Виды документов градостроительного проектирования, применительно к которым не проводятся, в обязательном порядке проводятся и могут проводиться публичные слушания

Публичные слушания как одна из форм участия граждан в принятии решений в сфере градорегулирования не могут быть универсальным институтом, не могут применяться ко всем без исключения проектам документов градорегулирования.

ГрК РФ определены два вида документов градорегулирования, применительно к которым публичные слушания не проводятся и применительно к которым публичные слушания проводятся в обязательном порядке.

Публичные слушания не проводятся применительно к трем разновидностям проектов документов, которые:

1) утверждаются публичной властью, "стоящей выше" органов местного самоуправления поселений и городских округов, то есть утверждаются: а) органами местного самоуправления муниципальных районов; б) органами государственной власти субъектов РФ; в) органами государственной власти Российской Федерации. Это проекты схем территориального планирования¹⁵⁹ и проекты документации по планировке территории, утверждаемые указанными органами публичной власти;

2) обеспечивают реализацию принятых документов территориального планирования (в том числе генеральных планов, применительно к которым ранее уже проводились публичные слушания). Это планы реализации документов территориального планирования всех уровней публичной власти;

3) вообще не утверждаются публичной властью, а утверждаются физическими или юридическими лицами (застройщиками). Это проектная документация.

Публичные слушания проводятся в обязательном порядке применительно к разновидностям проектов документов и заявлений, которые утверждаются или решения по поводу которых принимаются органами местного самоуправления поселений или городских округов. ГрК РФ установил перечень из пяти разновидностей таких проектов документов и заявлений. Это:

1) проекты генеральных планов поселений или городских округов, а также предложения о внесении изменений в генеральные планы;

2) проекты правил землепользования и застройки, а также предложения о внесении изменений в правила;

3) проекты документации по планировке территории;

4) заявления о предоставлении разрешений на условно разрешённые виды использования недвижимости, определенные правилами землепользования и застройки;

5) заявления о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, определённых правилами землепользования и застройки.

До внесения в декабре 2006 г.¹⁶⁰ изменений в ГрК РФ указанный перечень можно было считать исчерпывающим. В соответствии с указанными изменениями в ГрК РФ введены нормы о новом, ранее отсутствовавшем институте "развития застроенных территорий (дополнительные статьи ГрК РФ — 46.1, 46.2 и 46.3). Применительно к проекту границ в составе решения о развитии застроенной территории не установлена обязательность проведения публичных слушаний. Обязательность возникнет в отношении документации по планировке территории, подготовленной победителем аукциона на право заключения договора о развитии застроенной территории, перед утверждением такой документации. Тем не менее орган местного самоуправления может самостоятельно принимать решение о проведении публичных слушаний в отношении обсуждения планируемых границ соответствующей территории перед принятием решения о развитии застроенной территории, то есть перед проведением аукциона¹⁶¹.

13.3. Место публичных слушаний в технологической цепочке действий в отношении проектов документов градостроительного проектирования

Данный вопрос следует рассмотреть на примере действий в отношении проектов документов градорегулирования, подготовку которых обеспечивает публичная власть.

ГрК РФ установил три обязательных вида документов градорегулирования, которые утверждаются органами местного самоуправления городских округов и поселений и применительно к проектам указанных органы публичной власти должны в обязательном порядке проводить публичные слушания. Это:

1) проекты генеральных планов поселений или городских округов, а также предложения о внесении изменений в генеральные планы;

2) проекты правил землепользования и застройки, а также предложения о внесении изменений в правила;

3) проекты документации по планировке территории.

Публичные слушания — это часть процесса градорегулирования. Это особым образом организованные действия, до и после осуществления которых выполняются некоторые иные действия. Необходимо разобраться в том, что это за действия, для чего и как они осуществляются до и после публичных слушаний.

До публичных слушаний в отношении указанных проектов документов градорегулирования в обязательном порядке осуществляются: 1) проверка на соответствие установленным требованиям, в том числе путем возможного проведения государственной экспертизы применительно к проектам генеральных планов (при необходимости); 2) согласования с иными органами публичной власти применительно к проектам генеральных планов. После публичных слушаний осуществляется только одно действие — утверждение.

Примечательно само место расположения публичных слушаний в технологической цепочке действий — перед утверждением. Это означает, что публичная власть предъявляет гражданам на рассмотрение проект документа только после того, как он проверен должным образом, то есть такой проект документа, за качество и безопасность которого публичная власть готова отвечать перед гражданами.

Рассмотрим, какие конкретные действия осуществляются в отношении различных проектов документов градорегулирования до начала процесса проведения публичных слушаний.

Действия до начала процесса проведения публичных слушаний применительно к проекту генерального плана городского округа или поселения (применительно к предложениям о внесении изменений в генеральный план) — это:

1) проверка на соответствие требованиям технических регламентов (требованиям безопасности). То, что такая проверка проводится, следует из ч. 2 ст. 59 ГрК РФ. Согласно этой норме органы местного самоуправления в полном объеме обязаны возмещать вред, причиненный по причине несоответствия генерального плана требованиям технических регламентов. То есть несут полную ответственность за качество документа в части безопасности. Очевидно, что для обеспечения такой ответственности и во избежание случаев, связанных с возмещением вреда, органы местного самоуправления обязаны обеспечивать соответствующую проверку проекта документа. ГрК РФ предусматривает и допускает следующие формы проверки и их сочетания:

- проверка, осуществляемая уполномоченным местным органом по вопросам градорегулирования (органом архитектуры и градостроительства);
- проверка, осуществляемая посредством проведения государственной экспертизы, — в случаях, когда орган местного самоуправления сочтет необходимым провести и оплатить такую экспертизу. Кроме этого, согласно ч.6 ст.25 ГрК РФ правом направить представленный на согласование проект генерального плана на государственную экспертизу обладает уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в случаях, установленных Правительством Российской Федерации;
- проверка, осуществляемая независимыми экспертами, которые могут привлекаться для этой цели;

2) согласование проекта генерального плана в соответствующих частях, которое осуществляется в соответствии со ст. 25 ГрК РФ уполномоченными органами Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального района (в случае генерального плана поселения, соседних муниципальных образований).

Что касается действий до начала процесса проведения публичных слушаний применительно к проекту правил землепользования и застройки городского округа или поселения (применительно к предложениям о внесении изменений в правила), то согласование в виде формализованных действий, осуществляемых иными органами публичной

власти, не проводится, но оно проводится иным образом — в виде проверки всех содержательных позиций, присущих формализованному согласованию, и при такой проверке учитываются в обязательном порядке интересы иных органов публичной власти, отражённые в утверждённых ими документах градорегулирования (ч. 9 ст. 31 ГрК РФ). При этом за иными органами публичной власти остается право в судебном порядке оспорить решение об утверждении правил землепользования и застройки в случае допущенного несоответствия правил ранее утверждённым иными органами публичной власти документам градорегулирования (ч. 5 ст. 32 ГрК РФ). Поэтому применительно к проекту правил землепользования и застройки должна осуществляться:

1) проверка на соответствие требованиям технических регламентов (требованиям безопасности). То, что такая проверка проводится, следует из ч. 9 ст. 31 и ч. 2 ст. 59 ГрК РФ. Согласно последней норме органы местного самоуправления в полном объеме обязаны возмещать вред, причинённый по причине несоответствия правил землепользования и застройки требованиям технических регламентов. То есть несут полную ответственность за качество документа в части безопасности. Очевидно, что для обеспечения такой ответственности и во избежание случаев, связанных с возмещением вреда, органы местного самоуправления обязаны обеспечивать соответствующую проверку проекта документа;

2) проверка, согласно ч. 9 ст. 31 ГрК РФ, на соответствие генеральному плану поселения, генеральному плану городского округа, схемам территориального планирования муниципального района (применительно к правилам землепользования и застройки поселения), схемам территориального планирования субъекта РФ (в части, относящейся к территории соответствующего муниципального образования), схемам территориального планирования Российской Федерации (в части, относящейся к территории соответствующего муниципального образования).

В соответствии с ГрК РФ проверка может осуществляться уполномоченным местным органом по вопросам градорегулирования (органом архитектуры и градостроительства) или привлекаемыми для этой цели независимыми экспертами.

До начала публичных слушаний применительно к документации по планировке территории должна осуществляться:

1) проверка на соответствие требованиям технических регламентов (требованиям безопасности). То, что такая проверка проводится, следует из ч. 10 ст. 45 и ч. 2 ст. 59 ГрК РФ. Согласно последней норме органы местного самоуправления в полном объеме обязаны возмещать вред, причиненный по причине несоответствия документации по планировке территории требованиям технических регламентов. То есть несут полную ответственность за качество документа в части безопасности. Очевидно, что для обеспечения такой ответственности и во избежание случаев, связанных с возмещением вреда, органы местного самоуправления обязаны обеспечивать соответствующую проверку проекта документа;

2) проверка, согласно ч. 10 ст. 45 ГрК РФ, на соответствие документам территориального планирования, правилам землепользования и застройки, границам зон с особыми условиями использования территорий (водоохранных, санитарно-защитных зон, зон охраны объектов культурного наследия, иных зон).

Согласно ГрК РФ проверка может осуществляться уполномоченным местным органом по вопросам градорегулирования (органом архитектуры и градостроительства) или привлекаемыми для этой цели независимыми экспертами.

Применительно к институту утверждения документов градорегулирования, утверждаемых органами местного самоуправления городских округов и поселений, ГрК РФ установил следующие принципы и требования:

1) утверждение может состояться только после проведения публичных слушаний и с учетом их результатов;

2) утвержден может быть только такой документ градорегулирования, применитель-

но к проекту которого представлен комплект документов, подтверждающих: а) его соответствие требованиям технических регламентов; б) наличие согласований, представленных иными органами публичной власти (применительно к проекту генерального плана); в) наличие протоколов публичных слушаний и заключение комиссии, проводившей публичные слушания;

3) численное большинство (выражаемое не только показателями абсолютного большинства, но и любым иным численным соотношением, принимаемым за факт наличия большинства) представителей какой-либо позиции, предъявленной на публичных слушаниях, не может обязывать принимающих решения лиц к автоматическому принятию позиции большинства;

4) результаты публичных слушаний подлежат обязательному опубликованию;

5) утвержденный документ подлежит обязательному опубликованию в части, определенной ГрК РФ.

13.4. Предметы публичных слушаний в области градорегулирования

На публичных слушаниях должен обсуждаться проект одного из тех документов, содержание которых, а также утверждаемые позиции четко определены ГрК РФ. Темы обсуждений по необходимости должны быть ограниченными и нацеленными на результат — на утверждение или на отклонение проекта документа. Необходимое ограничение должно быть зафиксировано предопределенными ГрК РФ предметами обсуждений.

Есть общие и специальные положения, относящиеся к предметам обсуждения на публичных слушаниях. Общие положения — это типология предметов обсуждения применительно ко всем без исключения случаям, а специальные положения — это дифференциация общих предметов обсуждения применительно к каждому конкретному случаю. Иными словами, имеются две задачи: предъявить общую типологию предметов публичных слушаний и составить перечень предметов публичных слушаний применительно к каждому из пяти случаев, когда такие слушания должны проводиться в обязательном порядке.

Предметы публичных слушаний применительно к любому проекту документа, заявлению определяются двумя группами вопросов. Первая — это вопросы, которые должны быть предъявлены на обсуждение, вторая — вопросы, которые могут быть предъявлены, но могут и не предъявляться по причине того, что они прямо не относятся к позициям, подлежащим утверждению.

В обязательном порядке должны быть предъявлены на обсуждение вопросы подтверждения соответствия проекта документа обязательным формализованным требованиям и вопросы обоснованности содержания неформализуемых предложений, содержащихся в проекте документа и подготовленных в рамках безусловного соблюдения формализованных требований.

13.4.1. Вопросы подтверждения соответствия проекта документа обязательным формализованным требованиям

В системе правового градорегулирования требованиями могут стать только формализованные позиции, а выполнять в обязательном порядке можно только те позиции, которые формализованы как требования. В обязательном порядке необходимо подтвердить (перед участниками публичных слушаний и перед утверждающим документ органом) соответствие каждого из рассматриваемых проектов документов или заявлений формализованным требованиям двух видов:

а) техническим регламентам безопасности (до принятия которых действуют нормативные технические документы). Установление соответствия техническим регламентам

является предметом обязательной проверки проекта документа, заявления, осуществляемого уполномоченным органом градорегулирования до того, как проект документа, заявления будет предъявлен на публичные слушания. Участники публичных слушаний имеют право усомниться в наличии такого соответствия и потребовать предъявить его доказательство. При отсутствии подтверждения и (или) доказательства соответствия техническим регламентам безопасности документ вообще не должен утверждаться, а положительное решение по поводу заявления не должно выдаваться. В противном случае утверждающий орган заведомо совершает неправомерное, противоречащее законодательству действие, которое может быть оспорено в суде любым лицом;

б) документам градорегулирования, ранее утвержденным различными органами публичной власти, а также иным документам (например, государственного кадастра недвижимости), которые в совокупности фиксируют подлежащие обязательному учету ограничения, в пределах которых могут подготавливаться предложения по проекту документа.

13.4.2. Вопросы обоснованности содержания неформализуемых предложений

Это вопросы, определяемые ГрК РФ как позиции, подлежащие утверждению применительно к каждому виду проектов документов, заявлений, по поводу которых в обязательном порядке проводятся публичные слушания.

Могут быть предъявлены, но могут и не предъявляться на обсуждение по причине того, что они прямо не относятся к позициям, подлежащим утверждению, вопросы:

- о содержании подготовленных в рамках проекта документа предложений, которые таким документом не утверждаются, но могут стать после одобрения (в том числе полученного на публичных слушаниях) и утверждения документа заданием для реализации одобренных предложений посредством инициирования принятия соответствующих документов другими органами публичной власти. К этим вопросам могут относиться, например, вопросы об изменении черты населенного пункта, изменении границ категорий земель, решения по которым правомочны принимать не органы местного самоуправления, а органы государственной власти субъектов РФ;
- по поводу которых решения не утверждаются обсуждаемым документом и которые носят характер рекомендаций для последующих действий по реализации соответствующих позиций после утверждения документа органом местного самоуправления.

Если вторая группа "необязательных" вопросов выносится на публичные слушания, то обсуждаться должны обосновывающие материалы к проекту документа, содержащие соответствующие предложения — задачи для дальнейшей реализации после утверждения представленного проекта документа. В этом случае в решении об утверждении документа могут быть сформулированы поручения соответствующим уполномоченным органам.

13.5. Объединение в различных муниципальных правовых актах норм о публичных слушаниях в области градорегулирования

Публичные слушания по вопросам градорегулирования являются очень обширной и специализированной сферой правового регулирования, которая остается практически неосвоенной — это поистине *terra incognita*. Это значит, что данные вопросы невозможно "растворить" в нормативных правовых актах, одновременно посвященных регулированию публичных слушаний в других областях. Иными словами, наиболее рациональной, а с практической точки зрения единственно возможной схемой является такая, при которой публичные слушания по вопросам градорегулирования выводятся в отдельный самостоятельный блок специализированных нормативных правовых актов местного самоуправления. Это во-первых.

Во-вторых, возникает вопрос, как может или должен быть наиболее рациональным образом сформирован этот блок специализированного правового регулирования процесса проведения публичных слушаний по вопросам градорегулирования. При ответе на данный вопрос предлагается исходить из того, что должно быть минимальное количество соответствующих нормативных правовых актов. Исходя из этой установки возникает задача сформировать один сводный нормативный правовой акт, комплексно регулирующий соответствующие вопросы применительно ко всем без исключения случаям, установленным ГрК РФ. Однако анализ показывает, что эта задача невыполнима по причинам, которые выстраиваются в следующую цепочку аргументов:

1) наличие одного акта будет означать, что такой единый акт должен объединить все пять видов публичных слушаний по вопросам градорегулирования, определенных ГрК РФ;

2) невозможно объединить в одном акте вопросы проведения публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана и вопросы проведения таких слушаний по оставшимся четырем случаям, потому что, во-первых, процедурные нормы правил землепользования и застройки не могут "поглотить" вопросы проведения публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана. Причина в том, что для правил генеральный план является основанием для подготовки. Документ последующий не может регулировать действия по подготовке предшествующего документа.

В-третьих, нормативный правовой акт о проведении публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана не может "поглотить" все иные вопросы проведения публичных слушаний по причине того, что в соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 30 ГрК РФ неотъемлемым компонентом правил землепользования и застройки является описание положений о проведении публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки. Кроме того, было бы нелогичным и нецелесообразным с точки зрения практики разрывать правила землепользования и застройки и выносить за их пределы процедуры регулирования, неразрывно сопровождающие действия по землепользованию и застройке.

Рациональное и обоснованное требование минимального количества нормативных правовых актов муниципалитета, регулирующих проведение публичных слушаний по вопросам градорегулирования, предопределяет необходимость подготовки трех нормативных правовых актов:

1) нормативного правового акта о публичных слушаниях по обсуждению проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план¹⁶². Такой акт должен быть принят до начала процесса проведения указанных слушаний. Наиболее целесообразно принимать его одновременно с принятием решения о подготовке проекта генерального плана (если никогда ранее такой документ не подготавливался применительно к соответствующей территории) или с принятием решения о подготовке предложений по внесению изменений в генеральный план;

2) нормативного правового акта о создании комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки и порядке проведения публичных слушаний по обсуждению такого проекта. Такой акт должен быть принят одновременно с принятием решения о подготовке правил землепользования и застройки;

3) нормативного правового акта — правил землепользования и застройки, содержащих в своей процедурной части порядок проведения публичных слушаний по обсуждению оставшихся четырех вопросов¹⁶³ (кроме вопросов обсуждения проекта генерального плана), определенных ГрК РФ:

- о публичных слушаниях по обсуждению предложений о внесении изменений в правила землепользования и застройки;
- о публичных слушаниях по обсуждению документации по планировке территории;
- о публичных слушаниях по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости;
- о публичных слушаниях по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства.

БИБЛИОГРАФИЯ

Основные источники

1. Абанкина И., Высоковский А., Трутнев Э. Развитие рынка недвижимости и оценка стоимости земли // Вопросы экономики. — 1994. — № 10.
2. Анисимов А.П., Донцова Д.Г., Юшкова Н.Г. Градостроительный кодекс Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий / Дополнение к комментарию Э.К. Трутнева. — М., 2005.
3. Афанасьева Т., Трутнев Э., Якубович Е. Градостроительное законодательство России на пути реформ. Сравнительный анализ и концепция реформирования. — М., 1996.
4. Афанасьева Т., Трутнев Э., Валлетта У. Правовое зонирование города. Введение в проблемы организации современной системы землепользования и застройки в российских городах в условиях формирования рынка недвижимости // Просто недвижимость. — 1997. — № 20, 22.
5. Бандорин Л.Е., Боголюбов С.А., Трутнев Э.К. и др. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Рук. авт. кол., отв. ред. С.А. Боголюбов. — М., 2005.
6. Бандорин Л.Е., Трутнев Э.К. Об изъятии земельных участков и жилых домов для строительства нового жилья // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2006. — № 8 (59).
7. Бандорин Л.Е., Трутнев Э.К. Правовое градорегулирование: отрицание или утверждение? // Всероссийский строительный альманах. — 2007. — № 2.
8. Березин М. Как реформировать условия для инвестиций в градостроительство: предписывать или запрещать? // Городское управление. — 1998. — № 1.
9. Бочаров Ю.П., Кудрявцев О.К. Планировочная структура. — М., 1972.
10. Валлетта У. Об инвестиционно-строительной деятельности в Москве и Нью-Йорке // Архитектурный вестник. — 1997. — № 4 (36).
11. Владимиров В.В., Саваренская Т.Ф., Смоляр И.М. Градостроительство как система научных знаний / Под ред. И.М. Смоляра. — М., 1999.
12. Высоковский А., Валлетта У. и др. Правовое зонирование. Опыт разработки правил землепользования и застройки в городах России. — М., 1999.
13. Высоковский А.А., Трутнев Э.К. Концепция правового зонирования города. Методы разработки на примере Хабаровска. — М., 1999.
14. Высоковский А.А. Правила землепользования и застройки: руководство по разработке. Опыт введения правового зонирования в Кыргызстане. — Бишкек, 2005.
15. Гутнов А.Э. Эволюция градостроительства. — М., 1984.
16. Косарева Н.Б., Трутнев Э.К. Рекомендации по решению проблемных вопросов учета объектов недвижимого имущества // Информационный бюллетень ГИС-Ассоциации. — 2001. — № 4 (31).
17. Косарева Н.Б., Трутнев Э.К. Роль государства в развитии рынка земли и иной недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2003. — № 7.
18. Лаппо Г.М. География городов : Учеб. пособие для геогр. ф-тов вузов. — М., 1997.
19. Лекции по экономике города и муниципальному управлению / Под ред. А.С. Пузанова. — М., 2004.

20. Леонов С. Правовое зонирование городских территорий // Просто недвижимость. — 1997. — № 14.
21. Лимонов Л.Э. Крупный город: регулирование территориального развития и инвестиционные стратегии. — СПб., 2004.
22. Мартусевич Р.А., Сиваев С.Б., Хомченко Д.Ю. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве. — М., 2006.
23. Реформа системы управления городской экономикой в России в 1998-2000 годах // Под ред. Н.Б. Косаревой, Р.Дж. Страйка. — М., 2001.
24. Родоман Б.Б. Территориальные ареалы и сети: очерки теоретической географии. — М.: Смоленск, 1999.
25. Трутнев Э.К. Использование городских территорий. Зарубежная и отечественная практика. Обзорная информация // ВНИИТАГ Госкомархитектуры. — Вып. 4. — М., 1990.
26. Трутнев Э.К. Градорегулирование: сущность предстоящих перемен // Городское управление. — 1997. — № 3.
27. Трутнев Э.К. Правовые аспекты устойчивого развития городов // Промышленное и гражданское строительство. — 1997. — № 3.
28. Трутнев Э.К. Правила застройки и градостроительная документация. Два способа введения правового зонирования в городах // Жилье, недвижимость, городское хозяйство. — 1999. — № 5 (27).
29. Трутнев Э.К. Правовое зонирование города Хабаровска. Установление прав использования недвижимости посредством местного нормативного акта — правил землепользования и застройки. — М., 2000.
30. Трутнев Э.К. Девелопмент: правовые условия развития // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2002. — № 6 (11).
31. Трутнев Э.К. и др. Правовое зонирование города. Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях. 2-е изд., доп. — М., 2002.
32. Трутнев Э.К. Дискуссионные вопросы развития градостроительного законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2003. — № 8 (23).
33. Трутнев Э.К., Гудзь Т.В., Сафарова М.Д. Вопросы совершенствования системы государственного учета земельных участков и иных объектов недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2003. — № 26.
34. Трутнев Э.К. Логика градостроительства // Ведомости. — 2004. — № 7. (Приложение "Недвижимость").
35. Трутнев Э.К., Копейкин А.Б., Гудзь Т.В., Сафарова М.Д. Этапы развития системы регистрации прав на недвижимость и учета недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2004. — № 8 (35).
36. Трутнев Э.К. Проект нового Градостроительного кодекса Российской Федерации о территориальном планировании // Местное самоуправление. — 2004. — № 13.
37. Трутнев Э.К., Копейкин А.Б., Хахалин А.В. и др. Рынок недвижимости в России: анализ некоторых процессов реформирования : Аналитический доклад / Под ред. Э.К. Трутнева. — М., 2004.
38. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. — М., 2006.
39. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Рекомендации по развитию системы градорегулирования на региональном и местном уровнях // Приложение к журналу "Имущественные отношения в Российской Федерации". — Вып. 1. — 2007. — ("В помощь специалисту-практику").
40. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Публичные слушания по вопросам градорегулирования. Рекомендации органам местного самоуправления (подготовлены фондом "Институт экономики города") // Приложение к журналу "Имущественные отношения в Российской Федерации". — Вып. 2, 3. — 2007. — ("В помощь специалисту-практику").
41. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. — М.: Экзамен, 2008.
42. Barrett S., Healey P. Land policy: problems and alternatives (Aldershot, 1985).
43. Burgess E.W., McKenzie R.D., Park R.E. The City (Chicago, 1925).

44. Davies N.W.E. (ed.) Planning control in Western Europe (HMSO/ London, 1990).
45. Hoover E.M., Giarratani F. An Introduction to Regional Economics (Alfred A. Knopf, Inc., 1971, 1975, 1984).
46. Hoyt H. The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities, U.S. Federal Housing Administration (Washington, D.C., 1939).
47. Muth R. "Economic Change and Rural-Urban Land Conversion," *Econometrica* 29, no. 1 (January 1961).
48. Trutnev E.K., Valletta W., Yakoubov M.O. "Progress and Problems in Reforming Urban Land Use and Development Regulation in the Russian Federation," *Urban Studies*, vol. 41, no. 7, 1269-1282 (June 2004).
49. Von Thünen J.H. *Der isolirte Staat in Beziehung auf Landwirthschaft und Nationalökonomie* (1st volume published in 1826, subsequent volumes published later); Carla M. Wartenberg (tr.), *The Isolated State* (London, 1966).

Дополнительные источники на www.urbanecomomics.ru

1. Рекомендации по развитию системы градорегулирования на региональном и местном уровнях.
2. Рекомендации по решению проблемных вопросов правового характера при подготовке проектов межевания застроенных территорий жилого назначения.
3. Инвестиционные контракты и правовые процедуры преобразования застроенных территорий.
4. Рекомендации по подготовке правил землепользования и застройки, в том числе: проект нормативного правового акта о подготовке проекта правил землепользования и застройки и создании Комиссии по обеспечению такой подготовки и применения правил; проект задания на подготовку проекта муниципального нормативного правового акта "Правила землепользования и застройки городского округа "; модель нормативного правового акта "Правила землепользования и застройки".
5. Концепция законодательного обеспечения безопасности в проектировании и строительстве.
6. Проекты форм документов о проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка, выделенного в границах жилого квартала, микрорайона из состава находящихся в государственной или муниципальной собственности земель, для комплексного освоения в целях жилищного строительства, в том числе проект формы извещения о проведении аукциона и проект формы договора аренды (с проектами форм приложений к договору) земельного участка, предоставляемого участникам аукциона в составе пакета документов для проведения аукциона.
7. Модель закона субъекта Российской Федерации о градостроительной деятельности.
8. Предложения к новой редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 г. № 840 "О форме градостроительного плана земельного участка".
9. Аналитическая записка "Рекомендации по решению проблемных вопросов правового характера при градостроительной подготовке земельных участков для предоставления на аукционах в целях реализации жилищных инвестиционно-строительных проектов".
10. Рекомендации органам местного самоуправления о проведении публичных слушаний по вопросам градорегулирования, включая проекты соответствующих нормативных правовых актов.

ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Соответствующие нормы введены Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации". Посредством этого закона были внесены изменения в более чем 30 федеральных законов.
- 2 Наличие группы "формально не предъявленных" определений является в известном смысле проявлением незавершённости процесса развития законодательства в России. Однако далеко не всегда это должно восприниматься как негативный факт. Определение — всегда отражение некоторого компонента, части системы. С одной стороны, определение — это начало, с другой — конец, завершённое понимание системы, которое может состояться только после и в результате её осмысления. Применительно к законодательству России ещё нельзя говорить о такой степени завершённости. В этом состоит коллизия всех определений, предшествующих изложению любой темы, а также опасность формулирования "преждевременных" определений, которые по причине предъявления их раньше времени не встроены в контекст сопрягаемых между собой компонентов смысла и могут быть неадекватны смыслу. Есть два подхода к разрешению этой коллизии: 1) завершив продумывание смыслов, автор предъявляет читателям готовые определения с самого начала изложения текста, а затем доказывает и предъявляемую им трактовку смысла, и раскрывающие его определения; 2) сначала предъявляются только начальные определения (в предельном случае — одно определение) как основание и опора для того, чтобы, демонстрируя читателю процесс последовательного раскрытия смыслов (который автор до этого самостоятельно уже осуществил), "привести" его к их пониманию и согласию с правильностью впоследствии предъявленных определений. Однако различия этих подходов только технологические — это различия формы изложения материала.
- 3 Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147; 2004. № 41. Ст. 3993; № 52. Ст. 5276; 2005. № 1. Ст. 17; № 30. Ст. 3122, 3128; 2006. № 1. Ст. 17; № 23. Ст. 2380; № 31. Ст. 3453; № 43. Ст. 4412; № 52 (часть 1). Ст. 5498; 2007. № 1 (часть 1). Ст. 24.
- 4 Представители публичной власти также могут выступать в роли частных лиц — в случаях строительства объектов, полномочиями по обеспечению строительства которых наделены органы власти.
- 5 Часть 1 ст. 3 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ "Об архитектурной деятельности в Российской Федерации".

- 6 Более подробно об определении понятия "застройщик" и соотношении понятий "застройщик", "инвестор", "заказчик", "подрядчик" см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации : Ответы на наиболее проблемные вопросы градостроительной деятельности. М.: Экзамен, 2008.
- 7 В случаях, когда земельный участок для предоставления частным лицам сформирован из состава государственных земель, до разграничения государственной собственности на землю государственной регистрации прав органов власти не требуется. Земельный участок в этом случае начинает своё юридическое существование с момента государственного кадастрового учёта, что, однако, не противоречит — не формально-юридически, а содержательно — высказанному утверждению. Просто в данном случае принадлежность земельного участка публичному субъекту подразумевается — без юридической фиксации.
- 8 При совместной подготовке проектов документов территориального планирования допускается планировать размещение соответствующих объектов на территории соседнего органа публичной власти — с согласия последнего. Таким образом, принцип неразрывности субъектно-объектных отношений не нарушается.
- 9 "Земельный участок как объект земельных отношений — часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке" (п. 2 ст. 6 ЗК РФ).
- 10 Существование отшельников. Отшельник — ушедший "отсюда", из мира.
- 11 Позиции 14-24 отражают функционально-прагматическое направление рассуждений. Может быть и иное направление — сакральное (от лат. *sacer* — посвященный Богу, священный, относящийся к религиозному культу и ритуалу). Оба направления ведут к одному и тому же результату: функционально-прагматическое направление — более длинным путём, сакральное — более коротким. При сакральном направлении движения к третьему утверждению последовательность "шагов" прямо противоположная: сначала — центр, потом — всё остальное, а именно:
- 1) локальный земельный участок — центр для божества, храм. Вокруг — земельные участки субъектов, чтящих божество, страшущихся его. На первом месте (в центре) не "я", а сила, которая сильнее "я" (сильнее меня), сила, внушающая страх и почтение, почитание — божество;
 - 2) одновременно с возникновением центра для почитания божества возникает центр управления, который либо поглощается первым центром, либо сопутствует ему;
 - 3) одновременно с возникновением центра всё остальное выстраивается само собой, возникают: а) периферия — конгломерат локальных земельных участков; б) ось центр — периферия; в) функциональные связи (дороги) по оси центр — периферия; г) количественное наращивание и дифференциация генетически заданной пространственной структуры по оси центр — периферия.
- 12 Речь идёт о подлинном выборе, осуществляемом частными лицами в определённых рамках. Существует еще квазивыбор — он осуществляется из единого центра без участия частных лиц и не по их инициативе. Последствия такого "выбора" обсуждаются в подразделе 2.2.2.
- 13 Следует обратить внимание на то, что экономическая мотивация правообладателя земельного участка (при отсутствии ограничителей) носит линейный характер: чем больше, тем лучше. Такое поведение — признак "дурной экономики", для которой необходимы ограничители, пределы деятельности, переходить которые недопустимо, поскольку это опасно для окружения. Такие ограничители, пределы устанавливаются системой градорегулирования — градостроительными регламентами.
- 14 Нельзя не сказать ещё об одном способе действий — отказе от недвижимости, результатом чего является брошенная недвижимость (феномен запустения). Очевидно, что отказ от недвижимости не является способом перевода экономически невыгодного использования земельного участка в экономически выгодное. О том, как власть может воздей-

- ствовать на процессы, происходящие в депрессивных районах, см. подраздел 5.1.8.
- 15 Представляется, что термин "добросовестная конкуренция" неудачен. Монополист до того, как он им стал, мог действовать в соответствии с принципом экономического максимума, то есть добросовестно. Скорее следует говорить о вине общества, которое, не установив антимонопольных ограничений, допустило вырождение добросовестных предпринимателей в монополистов.
 - 16 Здесь под "ёмкостью" потребляемых ресурсов понимается потребность в ресурсах для производства единицы товара или услуги. Увеличение ёмкости ресурса приводит к увеличению объёма его предложения производителям, поскольку увеличение эффективности использования ресурса позволяет использовать меньший объём ресурса для производства ещё большего объёма товаров и услуг. С помощью более экономичных технологий можно сократить спрос на ресурсы, потребляемые эффективными производителями (см., например: Гранберг А.Г. Основы региональной экономики : Учебник для вузов. 2-е изд. М.: ГУ — ВШЭ, 2001. С. 45).
 - 17 Важно различать абсолютную ограниченность земельных участков, обусловленную конечностью земной поверхности, и относительную, обусловленную большей привлекательностью для экономических субъектов одних земельных участков по сравнению с другими. Говоря о конкуренции в экономическом смысле, мы в первую очередь имеем в виду относительную ограниченность ресурсов, обусловленную превышением спроса на привлекательные земельные участки над их предложением (см., например: Горемыкин В.А. Экономика недвижимости : Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и К", 2003. С. 42).
 - 18 "Разрыв темы" объясняется необходимостью показать неизбежность данного вида монополизма на этапе перехода к рыночной экономике, которому посвящён раздел 6.2.
 - 19 Подобный механизм используется, например, в Швеции (см.: Barrett S., Healey P. Land policy: problems and alternatives. Aldershot, 1985. P. 338).
 - 20 См.: von Thünen, J.H. 1966. Isolated State, an English translation of "Der Isolierte Staat" by C.M. Wartenberg, ed. P. Hall. Oxford: Pergamon Press (originally published in 1826).
 - 21 Тюнен действительно предписал использовать наиболее близкие к рынку земли под лесоводство, что может показаться странным в наше время. Но в середине XIX века древесина использовалась не только как строительный материал, но и в гораздо большей степени как топливо для обогрева жилища, что требовало доставлять в города большое ее количество.
 - 22 Более подробно см.: Hoover E.M., Giarratani F. An Introduction to Regional Economics. New York: McGraw-Hill, 1984.
 - 23 Более подробно см.: Muth R. Economic Change and Rural-Urban Land Conversion // *Econometrica* 29, 1 (January 1961), 1-23.
 - 24 См.: Burgess E.W., McKenzie R.D., Park R.E. The City. Chicago, 1925.
 - 25 Hoyt H. The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities. Chicago, IL: Chicago University Press, 1939.
 - 26 Описание модели приводится по материалам книги: Высоковский А.А. Правила землепользования и застройки: руководство по разработке. Опыт введения правового зонирования в Кыргызстане. Бишкек: Ега-Басма, 2005.
 - 27 Модель развивает теоретические положения, изложенные в работах Б.Б. Родомана, А.Э. Гутнова (см. Библиография).
 - 28 О социалистических приоритетах в размещении производства по отношению к жилью и иным видам использования территории см. подраздел 5.2.2.
 - 29 См.: Трутнев Э.К. Динамика соотношения компонентов городского пространства // Средовой подход в архитектуре и градостроительстве. М., 1989; Trutnev E.K. Urban evolution. Methodological approaches to comparative studies. The report. International conference "European cities: development and decline", Hague, 1992.
 - 30 В классической латыни *Discursus* является производным от *discurro* — "бегать в разные

- стороны, растекаться, распадаться, распространяться". В словарях фиксируется с главным значением "бегание, беготня туда и сюда, бестолковая беготня". *Discursus* как философское понятие — челночная процедура перемещения от известного к неизвестному и обратно. (См.: Николаева Т.М. Новое в зарубежной лингвистике. М., 1978.)
- 31 Представляется, что это не просто ассоциация, вызванная созвучием. Когда этимология не даёт ни подтверждения, ни отрицания связи между словами "дорога" и "дорого", у авторов остаётся право высказать гипотезу о том, что такая связь существует.
- 32 См.: Абанкина И., Высоковский А., Трутнев Э. Развитие рынка недвижимости и оценка стоимости земли // Вопросы экономики. 1994. № 10. С. 90-100.
- 33 Кроме того, об институте "особого регулирования градостроительной деятельности" см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации...
- 34 Buttimer A. Geography, Humanism and Global Concern. *Annales of the Association of American Geographers*. 1990. Vol. 80. N 1. P. 27.
- 35 "Ничего нет в разуме, чего прежде не было в чувстве" — латинская поговорка.
- 36 Папа Иоанн-Павел II писал: "Закон человека-законодателя приобретает моральный смысл лишь потому, что он ложится на почву закона человеческой природы. Без этого закон повис бы в воздухе, а исполняли бы его лишь по принуждению. Это был бы конец общественной нравственности, да и нравственности вообще" (Войтыла К. Этика и нравственность // Вопросы философии. 1991. № 1. С. 39). В одной из "предельных" формулировок эта мысль звучит так: "То, что наиболее грубые инстинкты — источник всей цивилизации, не должно казаться парадоксом тому, кто понимает, что такое жизнь" (Уайтхед А.Н. Избранные работы по философии. М., Прогресс, 1990. С. 72).
- 37 Проблема мысленной реконструкции реальности может быть сформулирована как необходимость достижения первичного, базового понимания до обращения к конкретным, осязаемым фактам действительности. В такой трактовке реальность неадекватна действительности, между ними нет знака равенства. Действительность есть совокупность фактов, она равна сумме фактов. Реальность же есть область отношения к фактам. Из самих фактов как таковых не может возникнуть отношения к ним. Оценки существуют в сфере ценностей. Вот почему реальность по своей природе является этической категорией, то есть категорией, связанной с понятиями ценности. Факты не имеют смысла вне объясняющей схемы: "Факты гибнут, теории остаются" (Гиппократ). Для творчества выдающихся художников, таких, например, как Марсель Пруст, "характерна реконструкция реальности через внутреннее видение и точное чувство, основанное на борьбе против враждебной ему данности, против всех "здесь" и "сейчас" (Botcharov S. *L'univers proustien* // M. Proust. *A la recherche du temps perdu*. Du cote de chez Swann. Moscow: Editions du Progres, 1970. S. 11).
- 38 Примечательно, что в китайском языке и рождение, и рост обозначаются одним и тем же словом (см.: Callicott J.B., Ames R.T. (eds). *Nature in Asian Tradition of Thought: Essays in Environmental Philosophy*. N.Y., 1989. P. 121).
- 39 Философы, начиная с Гуссерля, утверждают, что отказ от присущей стилю мышления Запада дихотомии "субъект-объект" позволит приблизиться к истинной реальности и преодолеть сковывающие человеческое сознание релятивизм и догматизм (Kersten F. *Phenomenological method: theory and practice*. L., 1989. P. 17-18).
- 40 Жизнь, как отмечал Уайтхед, это грабеж, поэтому с появлением жизни обостряются вопросы морали: "грабитель" нуждается в оправданиях (см.: Уайтхед А.Н. Избранные работы по философии. С. 87).
- 41 Борис Пастернак: "Я люблю его (мир). Мне бы хотелось его проглотить. Бывает, у меня учащается сердцебиение от подобного желанья и настолько, что на другой день сердце начинает слабо работать. Мне бы хотелось проглотить этот родной, исплинский кусок, который я давно обнял и оплакал и который теперь купается кругом меня, путешествует, стреляется, ведет войны, плывет в облаках над головой, раскатывается

разливом лягушачьих концертов подмосковными ночами и дан мне в вечную зависть, ревность и обрамление... Это опять нота единства, которой множество дано в озвучанье, для рожденья звука, на разжатых пястях октав. Это опять — парадокс глубины. Боже, до чего я люблю все, чем не был и не буду, и как мне грустно, что я это я. До чего мне упущенная, нулем или не мной вылетевшая возможность кажется шелком против меня! Черным, загадочным, счастливым, отливающим обожаньем. Таким, для которого устроена ночь. Физически бессмертным. И смерти я страшусь только оттого, что умру я, не успев побывать всеми другими..." (Овчинников Н.Ф. Б.Л. Пастернак: поиски призвания (от философии к поэзии) // Вопросы философии. 1990. № 4).

Экхарт: "Парить высоко над пространством и временем, над многообразием вещей, в благостной раскрепощенности и дерзости, подниматься даже над святой Троицей к тому, что за ней кроется, к самому вечному единству" (Otto R. West-Ostliche Mystik. Vergleichung und Unterscheidung zur Wesensdeutung. Munchen, 1971. Z. 73).

- 42 Ключевая в этике концепция моральных пределов утверждает, что жизнь может быть оправдана в своем "грабеже" при установлении ему границ (Уайтхед А.Н. Избранные работы по философии. С. 87). Б. Спиноза, обосновывая необходимость моральных границ, писал: "...для того, чтобы люди могли жить согласно и служить друг другу на помощь, необходимо, чтобы они поступились своим естественным правом и обязались друг другу не делать ничего, что может служить во вред другому" (Спиноза Б. Избранные произведения : В 2 т. М., 1957. Т. 2. С. 553). О том же писал Ж.Ж. Руссо: "По общественному договору человек теряет свою естественную свободу и неограниченное право на то, что его прельщает и чем он может завладеть; приобретает же он свободу гражданскую и право собственности на все то, чем обладает" (Руссо Ж.Ж. Трактаты. М.: Наука, 1969. С. 164).
- 43 "Первым актом жизни мира ценностей выступает запрет, табу: ценное прежде всего защищает себя. И так устроена вся культура с самого её начала: запрет конституирует мир свободы, мир собственно человеческий. Ценность, иными словами, предназначена для обживания мира свободы, она есть инструмент установления морального порядка в этом мире и одновременно в "равнодушном" мире природного бытия" (Визин В.П. Истина и ценность. В кн.: Ценностные аспекты развития науки. М.: Наука, 1990. С. 44).
- 44 Вот наиболее яркие из подобных высказываний. Ф. Бэкон: "Каждому предмету внутренне присуще стремление к двум проявлениям природы блага: к тому, которое делает вещь чем-то цельным в самой себе, и тому, которое делает вещь частью какого-то большего целого" (Бэкон Ф. Сочинения : В 2 т. М.: Мысль, 1971. Т. 1. С. 407). Папа Иоанн-Павел II: "Чтобы не судить предвзято и несправедливо, непременно нужно осознать себя в категориях дуалистической философии бытия" (Войтыла К. Этика и нравственность. С. 41). Немецкий философ П. Тилич, связывая двойственность устремлений с пространственностью человека, пишет: "Человек творит пространство во всех формах. При этом он действует в двойном направлении, во-вне и во-внутри... Пространство ограничено, потому что человек его ограничивает, чтобы в нем пребывать и из него выходить в бесконечное. Конечность и бесконечность пространства — это полярность, в которой проявляется могущество человеческого существа и посредством которой человек творит для себя среду и вместе с ней свое существование" (Tillich P. Kulturphilosophische Schriften. Frankfurt am M., 1990. Z. 153).
- 45 В. Розанов: "Рассеянный человек и есть сосредоточенный. Но не на ожидаемом или желаемом, а на другом и своем" (Розанов В.В. О себе и жизни своей. М., 1990. С. 191).
- 46 Действие этого принципа ("неопределенности и дополнительности") обычно распространяют только на сферу материального, в частности сферу макро- и микрофизики. Однако современная наука все более утверждает в понимании тождественности законов, действующих в сферах материального и духовного, и не склонна воспринимать их как разнотелные сферы, скорее — как разные стороны-проявления чего-то такого, что является универсально единым. А. Эйнштейн, например, говорил о психоло-

- гии и физике как о двух способах познания одной и той же реальности: "Тело и душа не являются двумя различными вещами, а скорее двумя разными способами восприятия одной и той же вещи. Подобно этому, физика и психология представляют собой лишь различные попытки связать воедино элементы нашего опыта с помощью систематического мышления" (Дюкас Э., Хофман Б. Альберт Эйнштейн как человек // Вопросы философии. 1991. № 1. С. 72). Физик А. Эддингтон: "Если цель анализа состоит в разделении, то он должен остановиться в замешательстве перед предельно малыми структурными частицами, потому что тогда эти частицы становятся неразличимыми, и их неразличимость смешивает их в нашем познающем сознании. Тем самым сводится на нет то разделение, которое было произведено самим анализом" (Stokols D., Altman J. (eds). Handbook of environmental psychology. N.Y., 1987. P. 222). Географ И-Фу-Туан: "...позитивистские методы пространственного анализа могут относительно адекватно описывать верхние уровни социальной реальности, но, чем глубже мы пытаемся проникнуть в эту реальность, тем менее пригодными становятся эти объективные (то есть научные) методы, и мы вынуждены все более прибегать к методам феноменологического описания" (Tuan Yi-Fu. Dominance and Affection. The Making of Pets. New Haven, London: Yale University Press, 1984. P. 55).
- 47 Оборачиваемость в противоположность при крайних состояниях свойственна, по-видимому, всем категориям-признакам реальности. Ранее приводился пример "оборачиваемости" сосредоточенности в рассеянность. Подобное можно наблюдать и применительно к паре порядок-беспорядок: "Возьмем важный для нас содержательный текст и сократим его настолько, чтобы из него нельзя было изъять ни одной буквы без ущерба для смысла. Текст окажется идеалом информативности (и в этом смысле — неслучайности), но он же будет "случаен по Колмогорову". По сути дела, высокое разнообразие может трактоваться и как порядок, и как беспорядок" (Чайковский Ю.В. Элементы эволюционной диатропики. М., 1990. С. 71).
- 48 "Революции — это насилие в пользу равенства против свободы тех, кто ею обладал, против высших классов, но революции не осуществляют полного равенства и существует подозрение насчет того, что равенство и свобода находятся между собой не в отношении дополнительности, а в отношении противоположности" (Гаос Х. Афоризмы // Философские науки. 1991. № 7. С. 153).
- 49 Категория памяти необходимо присутствует в сфере этики, так же как и эстетики. Уместно заметить, что Мнемозина, мать муз, является богиней памяти. Память действует как гармонизирующий принцип красоты мира художественного созерцания и этического действия. Фундаментальная значимость категории памяти подтверждена теоремой Г. Куна, согласно которой игрок может гарантировать себе выигрыш только в том случае, если он помнит все прошлые свои ходы. Эта теорема выражает одно из свойств прогрессивной эволюции — расширение множества запоминаемого (Чайковский Ю.В. Элементы эволюционной диатропики. С. 104).
- 50 И.Ф. Гёте: "Мыслить и делать, делать и мыслить — в этом вся мудрость... Подобно выдоху и выдыханию то и другое должно чередоваться" (Jahn R.G., Dunne B.J. Margins of reality. The role of consciousness in the physical world. N.Y., 1987. P. 262). С. Кьеркегор: "Личность — это синтез возможного и невозможного. Её длительность зависит, стало быть, как и дыхание... от перемены вдоха. Я детерминиста вовсе не дышит, ибо чистой необходимостью невозможно дышать, она полностью душист Я... Молиться — значит дышать, а возможное для Я — все равно что кислород для легких" (Кьеркегор С. Болезнь к смерти. Изложение христианской психологии ради наставления и пробуждения. В кн.: Этическая мысль. М., 1990. С. 389-390).
- 51 Маятник как движение от одного ценностного полюса к другому: "Нехватка... свободы или равенства — вызывает качание "маятника" общественных устремлений. Понимание этого противоречия — предпосылка модернизационной стратегии, способной сблизить идеалы свободы и равенства" (Федотова В.Г. Свобода или равенство? // Философские науки. 1991. № 4. С. 34).

- 52 См. подраздел 2.2.2, где показаны траектории эволюции Парижа, Лондона, Москвы за примерно 90 лет. Город в своем развитии совершает колебательные движения — дышит: вздох (структурные преобразования) — выдох (количественные изменения). Это наводит на мысль, что этика средоформирования, как кислород, должна дать возможность городу дышать естественно, с незатрудненным ритмом (см.: Trutnev E.K. Urban evolution...).
- 53 С. Кьеркегор: "...человек никогда не перестанет находиться в критическом состоянии. Почему о кризисе всегда говорят только применительно к болезням, а не применительно к здоровью? Потому что с физическим здоровьем всегда остаешься в границах непосредственного, диалектика же открывается только с болезнью, и тогда только и можно говорить о кризисе. Однако в духовной области или же когда человека рассматривают с точки зрения этой категории, и болезнь, и здоровье относительны, и для духа нет непосредственного состояния здоровья" (Кьеркегор С. Болезнь к смерти. С. 377). Папа Иоанн-Павел II: "...долг и связан с определенным усилием. Линия напряжения проходит между тем, что я есмь, и тем, чем я должен быть, а владеет ею воля" (Войтыла К. Этика и нравственность. С. 36).
- 54 И. Кант: "Бог мог бы сделать людей совершенными и счастливыми. Но тогда такое состояние не возникло бы из имманентного принципа мироздания. Имманентный принцип мира — свобода. Назначение человека состоит, следовательно, в том, чтобы добиться высшего совершенства посредством своей свободы. Бог желает не только того, чтобы мы были счастливы, но и чтобы мы сами сделали себя счастливыми, — в этом состоит истинная моральность" (Кант И. Из лекций по этике. В кн.: Этическая мысль, М., 1990. С. 321). С.Л. Франк: "...сытым рабам... надо безусловно предпочесть свободных людей, даже сознавая, что свобода связана с материальной необеспеченностью, с опасностью хозяйственной нужды" (Франк С.Л. Проблема "христианского социализма" // Новый мир. 1990. № 4. С. 238).
- 55 Х. Ортега-И-Гассет: "Нет такого человеческого достижения, которое было бы прочным. Даже то, что нам кажется наиболее совершенным и обеспеченным, может исчезнуть на протяжении жизни нескольких поколений. То, что мы называем "цивилизацией" — все эти физические и моральные удобства, все эти передышки, убежища, все эти привычные гарантии и правила поведения, с которыми мы имеем обыкновение считаться и которые, действительно, создают совокупность или систему гарантий, изготовленных человеком и используемых им как плот в том изначальном кораблекрушении, каким всегда является жизнь, — все эти гарантии не гарантированы в двух случаях из трех и при малейшем недосмотре утекают у людей сквозь пальцы и рассеиваются как призраки. История повествует нам о бесчисленных попятных движениях, упадках и перерождениях. Но нигде не сказано, что невозможны отступления и гораздо более радикальные, чем известные до сих пор, и даже самое радикальное изо всех: полное испарение человека и его безмолвное возвращение на лестницу животного мира..." (Ортега-И-Гассет Х. Углубление в себя и обращенность вовне // Философские науки. 1991. № 5. С. 168).
- 56 Ж.Ж. Руссо: "Есть два общих пути, по которым всякое Правительство может переродиться, именно: когда оно сосредотачивается или когда Государство распадается" (Руссо Ж.Ж. Трактаты. С. 214). А. Эйнштейн: "...если государство становится главенствующей самоцелью, а индивидуум превращается в лишенное своей воли колесико, тогда исчезают все прекрасные цели. Скала должна дать трещины, чтобы на ней росли деревья; почву нужно разрыхлить, чтобы она стала плодотворной; ценные достижения бываю лишь в таком обществе, которое не прибегает к жесткой регламентации и тем самым позволяет личности развивать свои способности" (Дюкас Э., Хофман Б. Альберт Эйнштейн как человек. С. 91).
- 57 Два разных мыслителя — Локк и Достоевский, рассуждая об этике, метафорически использовали слово "формула". Достоевский говорил о "жизни гражданской формулы

- каждой нации", а Локк писал: "Знание в области нравственного может быть так же достоверно, как математическое знание, так как наши нравственные понятия, подобно математическим, представляют основные понятия и такие же равноценные и полные идеи; все согласования и несогласования, которые мы найдем в них, составляют реальное знание, как в математических формулах" (цит. по: Кропоткин П.А. Этика. М., 1991. С. 138).
- 58 Платон определял любовь как жажду целостности и стремление к ней (см.: Платон. Сочинения : В 3 т. М.: Мысль, 1970. Т. 2. С. 120). Любовь определяют и как сущность этического универсума (см.: Кропоткин П.А. Этика. С. 283). Еще одно определение: "...любовь — это готовность поступиться эгоцентрированными интересами в пользу другого... в этом смысле обращенность к жизни должна заключаться в балансе между активным и пассивным, между даянием и получением, между действием и восприятием" (Jahn R.G., Dunne B.J. Margins of reality. P. 343).
- 59 "Известно, что устойчивость, например, биосферы определяется огромным разнообразием разнокачественных живых форм. Комплементарность, взаимное использование видов создает многократное дублирование и гарантийный механизм круговорота в биосфере... В обществе тоже должно быть разнообразие форм, из которых в каждый момент времени можно выбирать наиболее эффективные. Общество, ограничивающее разнообразие, не может быть жизнеспособным. Поэтому необходима и разумная терпимость одних форм к другим" (Кочергин А.Н. Теоретические и методические проблемы формирования философской культуры. М., 1989. С. 44-45).
- 60 По мнению Ф. Бэкона, гораздо ближе к истине утверждение, "что начал вообще не существует и что всякая вещь может считаться началом; что постоянным и вечным является лишь закон и порядок изменения, сущее же непостижимо и изменчиво" (Бэкон Ф. Сочинения. Т. 1. С. 338).
- 61 М. Мерло-Понти в работе "Временность" отмечал, что "все проблемы концентричны" (см.: Историко-философский ежегодник. М., 1991. С. 271).
- 62 И. Кант: "Этика образует основу религии, а отнюдь не вытекает из нее, как это принято думать. Религия есть понимание всякого долга как божественной заповеди" (цит. по: Мартынов А. Исповедимый путь. Философские этюды. М.: Прометей, 1989. С. 123).
- 63 Рассматриваемое соотношение находит подтверждение в нормах законодательства о градорегулировании (см. раздел 5.1).
- 64 В Великобритании первый шаг в развитии законодательства о градорегулировании был сделан в 1909 г., когда принятый парламентом Акт о городском жилище предоставил органам местного самоуправления полномочия разрабатывать планировочные схемы. Аналогичный акт от 1919 г. эти полномочия расширил. Следующий значительный шаг был сделан в 1932 г., когда планировочные полномочия были распространены и на органы местного самоуправления в сельской местности (Wade H.W.R. Administrative Law. 6th ed. Oxford: Clarendon Press, 1988. P. 179). Современная система законодательства о градостроительной деятельности была введена Актом о городской и сельской планировке от 1947 г. Он содержал большое количество регулятивных процедур, в том числе перешедших в него из предшествующих законодательных актов. Законодательство о градостроительной деятельности в Великобритании ныне представлено исключительно большим количеством документов. Акт от 1909 г. содержал 9 страниц текста, акт 1971 г. (17-й после 1909 г.) — 382 страницы, к началу 1980-х гг. общий объем законодательных документов градостроительного контроля составлял уже около 3000 страниц (см: Prest A.R. The Taxation of Urban Land. Manchester, 1981. P. 87). В США законодательство о градостроительной деятельности существует на уровне муниципалитетов в виде зонирования. А. О'Салливан указывает, что "первые распоряжения по зонированию использовались богатыми, чтобы исключить соседство с бедными. В 1880-х годах в Сан-Франциско были приняты законы с целью отделения живущего там китайского населения. Когда открытая сегрегация была объявлена неконститу-

ционной, в городе был принят закон о зонировании, в соответствии с которым запрещалось открывать прачечные в определенных районах. Закон о зонировании не противоречил конституции, поскольку стоял на страже общественного блага, запрещая такое использование земли в жилых районах, которое вредно воздействовало на окружение. Так как большинство прачечных в городе содержали китайцы, закон о зонировании стал законным орудием сегрегации. Быстрый рост безработицы среди конторских служащих и работников швейных фабрик в Нью-Йорке в 1916 г. привел к росту числа низкооплачиваемых работниц на улицах района Манхэттена. Хозяева магазинов на богатой Пятой авеню боялись, что появление большого количества бедных женщин плохо отразится на бизнесе, и предложили принять законы о зонировании, которыми ограничивались размер и высота зданий. Закон ограничивал рост зданий контор и швейных фабрик, снижая тем самым количество клерков и швей, ходящих по Пятой авеню. Закон о зонировании был признан конституционным, потому что защищал общественное благо, ограничивая неудобства, создаваемые высокими зданиями (загораживание света, ограничение видимости)" (О'Салливан А. Экономика города. 4-е изд. М.: ИНФРА-М, 2002. С. 298).

Правовое зонирование получило в США национальный законодательный статус в 1924 г., когда были приняты законодательные стандарты ("модельный закон") для штатов и местных общин. Первая и третья части этого документа стали основой для местных законов по зонированию (см.: Wolf P. Land in America. Its Value, Use and Control. N.Y., 1981. P. 87). В 1920-х гг. было принято 35 местных законодательных установлений по зонированию, в 1930-х гг. — 981. В настоящее время местное зонирование принято в 98% всех городов США с населением свыше 10 тыс. чел. (см.: Hinds D.S., Carn N.G., Ordway O.N. Winning at Zoning. N.Y., 1979. P. 21).

Во Франции еще в XIX веке имелись разнообразие регулирующие правила, но планировочные аспекты не выделялись из строительного законодательства. Последнее регулировало в основном вопросы, относящиеся к участкам размещения и внешнему виду зданий. Этот набор правил, периодически расширяемый и уточняемый, получил систематическое изложение в национальном законодательстве, которое сформировалось на основе ряда последовательных декретов, главным образом 1958, 1967 и 1971 гг. (см.: Garner J.F. (ed). Planning Law in Western Europe. N.Y., 1977. P. 117). Один из последних законов от 1986 г. закрепил общую тенденцию усиления юридических прав муниципалитетов (см.: Ragu D., Taisne C. Policy implications of depopulation in the central area of the Paris region. In: Verkoren O., Van Weesep J. (eds.). Spacial mobility and urban change. Nederlandse geografische studies 37. Amsterdam-Utrecht, 1987. P. 142).

В Германии с выпуском общефедеральной Книги строительного законодательства (1986 г.) завершился 60-летний период формирования единого градостроительного права этой страны. Книга рассматривается специалистами как первая комплексная кодификация градостроительного права (см.: Hoppe W., Menke R. Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz. Koln, 1986. Z. 3; Das Baugesetzbuch. Ein Uberblick. Bonn, 1986. Z. 5). Согласно Конституции, федерация имеет административную власть лишь в определенных специально поименованных областях — почта, железная дорога, вооруженные силы, внешняя политика. Городская и сельская планировка не входила в их число и осуществлялась на уровне местных административных единиц — общин (см.: Garner J.F. (ed). Planning Law in Western Europe. P. 156-161) Новое законодательство закрепляет суверенитет общин в области градостроительного права и вводит ряд условий для его дальнейшего усиления (см.: Das Baugesetzbuch. Ein Uberblick. Bonn, 1986. Z. 13).

- 65 Этот процесс можно интерпретировать в терминах концепции этической реальности. Долго поддерживаемая максимизация одного ценностного полюса — личного интереса постепенно увеличивала "возвращающую силу", тяготение другого ценностного полюса — общественного (общего) интереса. Настал момент, когда маятник эволюции

- двинулся в другую сторону: для поддержания начавшей было утрачивать свою определенность ценности личного интереса потребовалось возвращение к прежде элиминированной, непроясненной, до поры забытой иной ценности — общественного интереса. Проявился механизм совместного действия принципов неопределенности и дополненности.
- 66 Такие права одновременно являются и "ограничением прав".
- 67 В Германии документы территориального планирования первого уровня называются планами использования территории, в Великобритании — структурными планами, во Франции — директивными схемами, в Швеции — генеральными планами, в США — комплексными планами. Документы второго уровня называются в Германии планами застройки, в Великобритании — местными планами, во Франции — планами использования территории, в Швеции — детальными планами, в США — зональными планами (см.: Wolf P. *Land in America*. P. 183; *Basic Planning Law Practice*. L., 1988. P. 3; *Vaugesetzbuch*. 19 Auflage. Munchen, 1989. § 1, 2; Garner J.F. (ed). *Planning Law in Western Europe*. P. 125, 278).
- 68 На их основании выдаются разрешения на строительство, суды выносят заключения по искам владельцев недвижимости, в том числе в отношении неправомочных действий органов власти.
- 69 Следует отметить, что степень распространенности подготовительных документов территориального планирования различна: в одних странах они разрабатываются на регулярной основе (Германия, Франция, Швеция), в других — по мере необходимости, от случая к случаю (США, Великобритания).
- В Германии документ градостроительного зонирования (план застройки), разработанный при отсутствии документа территориального планирования (плана использования территории) нуждается в утверждении вышестоящим органом власти земли. Другие планы застройки подлежат только представлению этим органам для регистрации. При представлении плана застройки вышестоящему органу власти земли, последний в течение трех месяцев должен выявить нарушения правовых процедур (если таковые имели место), которые могут оправдать отказ в утверждении. Содержание самого плана застройки не является предметом согласования. План застройки может вступить в силу только при условии, что вышестоящий орган не выявил в установленный срок нарушения правовых процедур или если до истечения срока объявил об отсутствии нарушений процедур (см.: *Vaugesetzbuch*. 19 Auflage. Munchen, 1989. § 11, 12). План использования территории может быть признан необязательным, если для регулирования градостроительного развития достаточно плана застройки. С изменением, дополнением или упразднением плана застройки одновременно может изменяться или дополняться план использования территории (так называемый параллельный процесс). План застройки может разрабатываться, дополняться или упраздняться до разработки плана использования территории, если этого требуют неотложные причины и если план застройки не будет противоречить намечаемому градостроительному развитию общины (так называемый досрочный план застройки) (см.: *Vaugesetzbuch*. 19 Auflage. § 8).
- В Великобритании планировочная администрация графства должна подтвердить соответствие документа градостроительного зонирования (местного плана) документу территориального планирования (структурному плану). Расхождения по этому вопросу должны быть урегулированы министром окружающей среды, который может обязать произвести ревизию (корректировку) подготовленного местного плана. Однако если несоответствие не удалось (или по каким-либо причинам невозможно) устранить, то местный план вступает в юридическую силу, которая в этом случае оказывается более высокой, чем сила структурного плана. Это положение было закреплено Актом по жилью и планировке от 1986 г. Министр окружающей среды не отвечает непосредственно за утверждение местных планов, однако копии этих документов должны обязательно ему направляться, кроме того, министр обладает властью по своему усмотрению

рению запросить тот или иной местный план для специального рассмотрения. В этом случае инспектор, назначенный министром, составляет соответствующий доклад. Местная администрация, ознакомившись с докладом, может сделать рекомендованные инспектором исправления или отвергнуть их. Возникшие разногласия должны быть урегулированы министром по государственному контролю (см.: Wade H.W.R. *Administrative Law*. P. 183).

- 70 То, что задача противоречива, в данном случае совсем не означает, что она ложно поставлена. Напротив, будучи задачей этической, она необходимо должна быть противоречивой с формальной точки зрения, то есть такой задачей, при постановке которой предписывается найти способ сочетания разнонаправленных этических сущностей. В нашем случае — свободы и несвободы.
- 71 Обычно этот перечень устанавливается законодательно в виде так называемых классификаторов видов деятельности. В качестве примера можно перечислить некоторые укрупненные виды объектов для соответствующих видов деятельности, которые в указанных классификаторах представлены в гораздо более детализированном виде: жилье различных типов, предприятия торговли и бытового обслуживания повседневного спроса, школы, поликлиники, больницы, предприятия специализированной торговли, офисы, гостиницы, банки, увеселительные заведения, предприятия приборостроения, точной механики и оптики (первый тип объектов); предприятия машиностроения, текстильной и пищевой промышленности (второй тип объектов), предприятия металлургии, химического производства и нефтепереработки (третий тип объектов). Эти укрупненные виды объектов для соответствующих видов деятельности подразделяются на более детализированные. Например, вид деятельности, называемый "розничная торговля" подразделяется на следующие подвиды: одежда и аксессуары; мебель, предметы для дома, электротовары; канцелярские товары, книги; оптика; ювелирные изделия и т.д. Каждый из этих видов деятельности в свою очередь еще более детализируется. Например, вид деятельности "розничная торговля одеждой и аксессуарами" дробится следующим образом: одежда для мужчин, готовое платье для женщин, аксессуары для женской одежды, одежда для детей, продажа обуви, меховые и кожаные изделия, драпировочные и обивочные материалы и т.д. Каждый детализированный вид содержит юридическое определение, характеризующее особенности, интенсивность и объем разрешенной деятельности (см.: Friedrichs J., Goodman A.C., Meier U., Neben V., Schwarten R. et al. *The Changing Downtown: A Comparative Study of Baltimore and Hamburg*. N.Y.: de Gruyter, 1987. P. 233; Statistisches Bundesamt. *SIC Code*. 1982).
- 72 В Великобритании, например, новая версия типов территориальных зон была утверждена в 1987 г. Введено 16 видов использования территории, которые объединены в четыре главные группы (территориальные зоны): группа А — торговые территории, группа Б — промышленные территории, группа В — жилые территории и группа Г — территории коммунального назначения (см.: *Basic planning law practice*. L., 1988. P. 7). В США практикуется (с некоторыми местными вариациями) следующий набор территориальных зон: 1) жилые зоны, дифференцируемые на четыре основных подтипа территориальных зон: зоны односемейных жилых домов, зоны двухсемейных блокированных домов, зоны многоквартирных домов, зоны высокоплотной жилой застройки (более 20 квартир на 1 акр, соответственно, более 50 квартир на 1 га); 2) зоны коммерческие; 3) зоны производственные; 4) зоны сельскохозяйственные (см.: Hageman J.M. *Contractor's Guide to the Building Code*. 3rd ed. Craftsman Book Company, 1994. P. 34). В Германии применяются следующие типы территориальных зон: 1) центральная зона города (ядро — деловой район, каркас ядра); 2) смешанная зона; 3) жилая зона, включая зону многоэтажной застройки (выше трех этажей), зону многоэтажной блокированной застройки, зону малоэтажных домов усадебного типа; 4) производственно-деловая зона; 5) промышленная зона; 6) специальная зона (см.: *Baugesetzbuch*. 19 Auflage).

- 73 Данный принцип описывает схему так называемого эвклидова зонирования, особенно широко распространившегося в США в начальный период утверждения местных законов зонирования в этой стране. Две причины предопределили быстрое распространение принципов зонирования: готовность общественности и местной власти городов к их восприятию и реализации, наличие хорошего методико-организационного примера в форме Стандартного закона для штатов по введению зонирования. На основе этого примерного, "модельного" закона штаты стали разрабатывать свои законы аналогичного содержания. В настоящее время все 50 штатов страны имеют свои законы о зонировании, которые, в свою очередь, предоставляют примерные образцы для разработки местных нормативных актов по зонированию в городах и иных населенных пунктах (см.: Hagman D.G., Juergensmeyer J.C. *Urban Planning and Land Development Control Law*. 2nd ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1986. P. 46).
- 74 Эта ситуация может быть расценена как наглядное действие на практике одного из основных принципов концепции этической реальности — принципа полноты. В соответствии с этим принципом одновременно согласуются два противоположных ценностных ориентира — свобода и равенство, а именно наблюдается своеобразное сочетание свободы и равных условий для соревновательного и наиболее эффективного использования недвижимости.
- 75 В российской градостроительной практике социалистического периода закрепились прямо противоположная установка: параметры плотности застройки ограничивались "снизу", то есть строить ниже было нельзя, а выше можно. Этому находят вполне понятные объяснения. Земля ничего не стоила, и не было побудительных мотивов строить более интенсивно (особенно это относится к производственному строительству, которое буквально "растаскивало" территорию городов "про запас", при том что многие участки внутри производственных зон оставались незастроенными). Поэтому потребовался "административный кнут" в виде нормативов, которые говорили, что "строить ниже нельзя". Но этот кнут никого не пугал и большой пользы так и не принес (см.: Трутнев Э.К. *Использование городских территорий. Зарубежная и отечественная практика* // ВНИИТАГ Госкомархитектуры. Вып. 4. М., 1990. С. 60).
- 76 Коэффициенты использования земельных участков широко применяются в зарубежной практике. Во Франции, например, этот коэффициент используют более двух тысяч муниципалитетов (см.: Renard V., Comby J. (eds). *Land Policy in France, 1945-1990*. Paris, 1990. P. 153-154).
- В некоторых городах Германии применяются следующие коэффициенты использования земельных участков: зона "каркас центрального ядра города" — 5,0; зона "ядро центра города" — 4,0; зона "центр города" — 3,0; зона смешанной застройки — 2,0; жилая зона многоэтажной (свыше трех этажей) застройки — 2,0; жилая зона малоэтажных блокированных домов — 1,0; жилая зона малоэтажных домов усадебного типа — 0,5; производственно-деловая зона — 2,0; промышленная зона — 2,0.
- 77 См., например: Chapin F.S. *Urban Land Use Planning*. Illinois, 1972.
- 78 См., например: Трутнев Э.К. *Использование городских территорий...*
- 79 В Великобритании не требуется, например, разрешение на строительство при расширении или изменении жилого здания (включая строительство гаража) при условии, что размеры изменений не превышают 15% объема здания или 70 м³. При этом используется наибольшая из этих двух величин. Максимальный объем расширения, производимый без разрешения на строительство, не может превышать 115 м³. Также без разрешения на строительство могут производиться: возведение ворот, стен, заборов (в установленных пределах), покраска фасадов, возведение сооружений для сельскохозяйственных целей и лесоводства и т.д. Министр окружающей среды обладает правом толкования понятия "развитие-строительство" применительно к конкретным случаям (см.: Wade H.W.R. *Administrative Law*. P. 185).

В США в некоторых случаях допускается производить изменения недвижимости в объеме, эквивалентном 25% ее рыночной стоимости (см.: Бру М. Унифицированный свод правил землепользования / Американская ассоциация планировщиков. Вашингтон, округ Колумбия : Чикаго, Иллинойс, 1985. С. 81).

В законодательстве Германии предусмотрено в общей сложности более 34 случаев, когда не требуется разрешения на строительство, среди них: строительные изменения, не связанные с конструктивными преобразованиями; изменения внешнего вида построек, если они не расположены в зонах с особыми предписаниями (зоны охраны памятников и исторической среды); сооружения, не предназначенные для пребывания людей, объемом до 15 м³ (за исключением гаражей, мест продажи вещей и продуктов); земляные работы при площади до 30 м² и высоте насыпи до 1,25 м и глубине выемки до 1 м; теплицы и парники до 4 м высоты при площади менее 20 м²; выемки-бассейны с объемом воды до 100 м³; памятники на кладбищах высотой до 3 м (см.: Braschos F. Die Bauordnung und die Vorschriften zu ihrem Vollzug in den neuen Bundesländern. Bornheim/Bonn: Deutscher Kommunal-Verlag, 1991. Z. 155-161).

80 Во Франции, например, предельный срок рассмотрения заявок составляет: для обычных построек — до двух месяцев, для запросов о строительстве более 200 квартир, промышленных и торговых сооружений площадью более 2000 м² — до трех месяцев (см.: Jacquot H. Droit de l'urbanisme. Paris, 1987. P. 336-338, 343).

81 В Великобритании до 1981 г. разрешения на строительство предоставлялись бесплатно. В настоящее время действует система дифференцированных выплат. Акт местного управления и планирования от 1980 г. уполномочил министра окружающей среды предписывать выплаты для большинства типов запросов о разрешении на строительство. Размеры выплат варьировались в 1987 г. от 66 ф. ст. до 1650 ф. ст. на каждые 0,1 га земельного участка; для новых зданий — 33 ф. ст. на квартиру (жилую единицу) площадью 40 м², 66 ф. ст. на квартиру площадью 40-75 м² и еще 66 ф. ст. на каждые дополнительные 75 м² площади с предельной суммой выплат за разрешение в 3300 ф. ст. (см.: Wade H.W.R. Administrative Law. P. 186).

Во Франции практикуется косвенный принцип взимания выплат за предоставление разрешений на строительство. Частные строители должны участвовать в финансировании общественных сетей и объектов инженерного оборудования городской территории посредством выплат местных налогов на обустройство. Это положение закреплено как юридический принцип. Однако способы практического применения этого принципа разнообразны и сложны. Кроме того, налог введен не во всех коммунах. Местная власть может использовать и другие (помимо налога на обустройство) способы привлечения финансовых средств на указанные цели. Базой налога на обустройство является суммарная стоимость существующей и строящейся на участке недвижимости. Эта стоимость подлежит переоценке каждый год. Ставка налога составляет 1%, но совет общины может увеличить ее до 5%. Установленная ставка не может быть изменена до истечения трех лет со дня ее утверждения (см.: Saint-Alary R., Saint-Alary C. Droit de la construction. Paris: Dalloz, 1991. P. 32-33).

82 Бывают сложные случаи, связанные с толкованием регламентаций плана зонирования применительно к нестандартным строительным намерениям. В этих случаях соответствующие административные органы имеют право трактовать содержание регламентаций. Но право трактовки не предполагает введения каких бы то ни было иных дополнительных прав, кроме тех, которые установлены планом зонирования (см.: Бру М. Унифицированный свод правил землепользования).

83 Требования безопасности также заведомо известны всем лицам (подрядчикам), производящим строительные работы, поскольку эти требования всегда существуют в форме опубликованных и общедоступных материалов — в США, например, в форме строительных кодексов. Произвольно трактовать требования безопасности не допускается. В случаях, когда подрядчик считает, что ему предписывается выполнить требо-

- вания, не содержащиеся в строительном кодексе соответствующего штата или города, он может обратиться в суд (см.: Hageman J.M. Contractor's Guide to the Building Code. P. 18).
- 84 См.: Hageman J.M. Contractor's Guide to the Building Code. P. 22-26; Braschos F. Die Bauordnung und die Vorschriften zu ihrem Vollzug in den neuen Bundesländern. S. 196-197.
- 85 В Германии строение, возведенное без разрешения на строительство или вопреки его условиям, может быть снесено за счет владельца с наложением на него штрафа до 100 тыс. марок (см.: Garner J.F. (ed). Planning Law in Western Europe. P. 158, 156, 209). Во Франции нарушитель может быть заключен в тюрьму, а постройка снесена по ходатайству соседей, собственности которых причинен ущерб от допущенных нарушений (см.: Garner J.F. (ed). Planning law in Western Europe. P. 138). Невыполнение регламентаций, содержащихся в разрешении на строительство, также влечет за собой штрафные санкции. Штраф может составлять в этом случае от 2 до 500 тыс. франков. При повторных нарушениях к штрафу может быть добавлено тюремное заключение нарушителя на срок от одного до шести месяцев. Размер штрафа обычно определяется пропорционально площади постройки, выполненной без разрешения или вопреки установленным регламентациям. Эта "квота" может достигать 10 тыс. франков за каждый квадратный метр "незаконной" площади (см.: Jacquot H. Droit de l'urbanisme. Paris, 1987. P. 453).
- В Великобритании, если после выдачи разрешения в течение пяти лет строительство остается незавершенным, администрация выдает владельцу земельного участка официальное уведомление, согласно которому владелец обязан завершить строительство в определенный срок — не позднее 12 месяцев со дня выдачи уведомления. При невыполнении этого требования считается, что разрешение на строительство утратило силу и все выполненные последующие строительные работы на участке рассматриваются как незаконные (см.: Garner J.F. (ed). Planning Law in Western Europe. P. 185). Подобные меры применяются и в случаях нарушения условий предоставленного разрешения на строительство. В таких ситуациях местная планировочная администрация направляет письменное оповещение лицу, допустившему нарушение. Оповещение вступает в силу не ранее 28 дней с момента вручения. В оповещении указывается срок, в течение которого допущенные нарушения должны быть устранены. Максимальный срок составляет 4 года и обычно устанавливается, если речь идет о постройках, выполненных без разрешения или вопреки условиям предоставленного разрешения. За невыполнение указанных в оповещении исправлений налагается штраф, размеры которого последовательно возрастают с каждым днем просрочки (см.: Wade H.W.R. Administrative law. P. 190).
- 86 Есть только один вид информации, который не подлежит разглашению. Это данные о суммах денежных выплат, произведенных "напрямую" (вне аукциона) при действительно состоявшихся покупках недвижимости. Такая информация относится к разряду коммерческой тайны и защищена законом. Тем не менее информация об уровне стоимости конкретного объекта недвижимости на текущий момент может быть получена из регулярно публикуемых данных о так называемой оценочной стоимости недвижимости, которая определяется специально создаваемыми независимыми оценочными комиссиями (см.: Vaugesetzbuch. 19 Auflage).
- 87 Во Франции, например, распространены так называемые градостроительные сертификаты — юридические документы, которые обычно выдаются от имени мэра города и содержат сведения о предписаниях землепользования для соответствующего участка, о юридических ограничениях на права собственности и т.д. Градостроительный сертификат должен быть выдан не позднее двух месяцев со дня подачи запроса. Лицу, получившему сертификат, дается юридическая гарантия того, что на период действия этого документа не будут произведены действия, изменяющие условия использования земельного участка, в отношении которого был подан запрос (см.: Renard V., Comby J. (eds). Land Policy in France, 1945-1990. P. 160). Градостроительные сертификаты ис-

пользуются не только как подтверждение реализуемости намеченных строительных планов, но и как один из документов, фигурирующих в ситуации купли-продажи земельных участков. В последнем случае они косвенно подтверждают обоснованность (или необоснованность) запрашиваемой цены (см.: Saint-Alary R., Saint-Alary C. *Droit de la Construction*. P. 35-37).

- 88 В США, например, действуют детально разработанные юридические процедуры по рассмотрению таких ходатайств об изменениях, состоящие из пяти основных этапов: подача ходатайства, оповещение общественности, подготовка рекомендаций компетентными службами, публичные слушания, принятие решения. При подаче ходатайства владелец уплачивает денежный взнос, часть которого используется для публикаций в местной печати о состоявшемся ходатайстве и назначенной дате слушания в муниципалитете. Особо информируются собственники прилегающих земельных участков. Запрос рассматривается ответственными представителями специализированных городских служб. Каждый отдел дает заключение о подведомственных ему аспектах — транспорт, водопровод, канализация и т.д. После этого составляется сводное заключение. Решение принимается членами городского совета путем голосования. В некоторых городах для принятия решения достаточно простого большинства голосов, в других необходимо 2/3 или даже 3/4 голосов. Последнее соотношение обычно принимается, если часть владельцев сопряженных участков высказалась против изменения зонирования или если получено отрицательное заключение экспертной комиссии. В случае отказа проситель имеет право на апелляцию или повторное ходатайство, но не ранее шести месяцев со дня отказа (см.: Cassidy R. *Livable cities*. P. 162-164).
- 89 В США, например, получило широкое распространение и организационное развитие общественное движение за реставрацию городов и поселков с целью сохранения исторических и художественных памятников (см.: Урбанизация и строительство в США : Научно-аналитический обзор. М.: ИНИОН, 1990. С. 23-27).
- 90 В Германии, например, если местная администрация намерена осуществить новое строительство или реконструкцию, её представители должны обсудить эти намерения с теми, кого они непосредственно затронут. Обсуждаются способы осуществления намеченных мероприятий и сбора необходимых для этого средств из бюджетных и частных источников. Если реализация плана зонирования (плана застройки) неблагоприятно скажется на проживающих или работающих в районе людях, то администрация должна подготовить соответствующие обосновывающие материалы и обсудить их с заинтересованными гражданами с целью выяснить, как по возможности избежать неблагоприятных последствий или хотя бы свести их к минимуму. Община должна помочь тем лицам, которые будут вынуждены сменить место проживания или работы, а также помочь в перебазировании фирм и предприятий. Результаты обсуждений и социологических опросов и выработанные совместно с общественностью предложения подлежат письменной фиксации. Такого рода документы называются в Германии социальными планами (см.: *Das Baugesetzbuch. Ein Überblick*. Bonn, 1986. § 180).
- 91 О степени этой свободы свидетельствует пример США, где правительства штатов регламентируют лишь перечень налогов, а города самостоятельно выбирают комбинации приемлемых налогов и устанавливают налоговые ставки (см.: Paddison R., Bailey S. (eds). *Local Government Finance*. P. 88). Это приводит к широкому разнообразию экономических условий жизнедеятельности в разных городах. Например, в 1980 г. максимальная величина ставки налога на недвижимость составила 8,95% (Нью-Йорк), а минимальная — 0,28% (Хьюстон) (см.: Macdonald M.C.D. *America's Cities. A Report on the Myth of Urban Renaissance*. N.Y., 1984. P. 99).
- 92 Для США показательным является пример с так называемыми предпринимательскими зонами, для организации и развития которых были разработаны федеральная программа и многочисленные программы штатов. К середине 1980-х гг. в 500 администра-

тивных единицах была организована 1281 предпринимательская зона (см.: Eisinger P.K. *The Rise of the Entrepreneurial State. State and Local Economic Development Policy in United States.* Wisconsin, 1988. P. 189). Города и их отдельные районы включаются в программу при соответствии определенным квалификационным критериям: уровень благосостояния местного населения, уровень безработицы, состояние жилья, размеры района. Включенным в программу городским районам предоставляется пакет разнообразных льгот: освобождение от налога штата на прибыль предприятий, освобождение от налога на недвижимость или снижение этого налога до 50% на 10 лет, предоставление 50-процентной скидки на налогообложение капитала, направляемого на строительство, уменьшение зональных ограничений на виды использования недвижимости, подготовка городом или графством свободных земельных участков для промышленного освоения (см.: Eisinger P.K. *The Rise of the Entrepreneurial State*; Peterson G.F., Lewis C.W. (eds). *Reagan and the Cities.* Wash., 1986).

- 93 Ограничимся примером Великобритании, где воздействие на развитие городов рассматривается как проблема партнерства общественного и частного секторов. За общественным сектором закреплены функции приобретения земельных участков, проведения инженерной инфраструктуры, распределения грантов (субсидий) и инициирования строительных работ посредством предоставления налоговых льгот. При таких условиях становятся выгодны частные вложения, которые были бы перенаправлены в другие, более преуспевающие и прибыльные места. Так действует одна из многих программ — программа развития городских районов. Программа базируется на взаимоотношениях трех сторон: частная инициатива — органы местного самоуправления — правительственные органы (Министерство окружающей среды). Доля частного сектора в программе постоянно увеличивается, а муниципалитетов — уменьшается. Частный капитал привлекается посредством премий (грантов) на развитие и преобразование городов. Роль государства состоит в соблюдении так называемого рычажного фактора, задача которого обеспечить привлечение на 1 ф. ст. общественных субсидий не менее 3 ф. ст. частных вложений. При этом правительство берет на себя 75% расходов, а местные органы самоуправления — остальные 25%. За период 1981-1986 гг. доля государственных расходов на премии (гранты) превысила 35 млн ф. ст., а доля частных инвестиций — 354 млн ф. ст. ("рычажный фактор" превысил 10-кратную величину). Это дало возможность субсидировать 181 проект, в результате было создано примерно 20 тыс. рабочих мест и построено около 4 тыс. жилых единиц (см.: Шаповалов А.А. Проблемы кризиса британских городов и политика консервативного правительства М. Тэтчер // *Известия ВГО.* 1989. Т. 121. Вып. 1. С. 66-68).
- Все более распространенной формой иницилирующего градорегулирования становятся предпринимательские зоны. Их статус определен Актом от 1980 г. (о местном управлении и планировании). Министр окружающей среды может предложить какому-либо городскому совету подготовить и принять к реализации схему предпринимательской зоны. Представление министра должно быть согласовано в Министерстве финансов. При парламентских слушаниях обе палаты имеют право отвергнуть представление (см.: Wade H.W.R. *Administrative Law.* P. 188-189). После принятия решения о введении предпринимательской зоны расположенные в ней коммерческие и промышленные фирмы освобождаются от уплаты налога на собственность и ряда других налогов. Предпринимательские зоны имеют статус зон упрощенной планировки, которые применяются для инициирования строительства в районах, нуждающихся в реконструкции. Эти зоны могут быть подготовлены местной администрацией, в них разрешение на строительство предоставляется на срок в 10 лет (а не 5, как это установлено законом во всех других случаях). Зоны упрощенной планировки имеют сниженный уровень ограничений и контроля для определенных типов строительства (см.: *Urban Land Markets in the United Kingdom. A report on Government Policies and Programmes and their Background, Prepared as Part of an International Project for the Urban Affairs Division of the*

- OECD. Department of the Environment. Land and Property Division. L., 1988. P. 46). Кроме этого может быть использован механизм так называемого полного разрешения. В этом случае ответственный планировочный орган разрешает строительство в принципе, оставляя за собой право одобрения только по определенным аспектам. Предпринимательская зона обычно вводится на 10 лет, по истечении которых приостанавливается выдача разрешений на строительство, за исключением объектов, где оно уже было начато (см.: Basic Planning Law Practice. P. 12-16).
- 94 См.: Hagman D.G., Juergensmeyer J.C. Urban Planning and Land Development Control Law. P. 47.
- 95 См.: Dear M., Scott A.J. (eds). Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society. L., N.Y., 1981. P. 124.
- 96 См.: Ley D. A Social Geography of the City. N.Y., 1983. P. 309.
- 97 См.: Duncan J.S. A Cultural Analysis of Urban Residential Landscapes in North America: a Case of the Anglophiee Elite. In: Agnew J.A., Mercer J., Sopher D.E. (eds). The City in Cultural Context. L., 1984. P. 268.
- 98 См.: Feagin J.R. Free Enterprise City: Houston in Political and Economic Perspective. L., N.Y., 1988. P. 237.
- 99 См.: Feagin J.R. Free Enterprise City... P. 156-263.
- 100 При подготовке данного подраздела были использованы материалы книги "Правовое зонирование: опыт разработки правил землепользования и застройки в городах России" под ред. А. Высоковского и У. Валлетты. М.: Русская панорама, 1999 (подраздел 2.1.1).
- 101 Отражение универсального по своей правовой природе зонального принципа, согласно которому утверждается равенство прав использования недвижимости, расположенной в одной и той же территориальной зоне. Выход за пределы "равных прав" предполагает наличие особого права, подлежащего особому регулированию — посредством сервитута.
- 102 В данном подразделе использовались материалы книги "Правовое зонирование: опыт разработки правил землепользования и застройки в городах России" под ред. А. Высоковского и У. Валлетты (подраздел 2.1.1).
- 103 Последним актом, имевшим отношение к данной схеме, стало Постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 1999 г. № 370 "О разработке и согласовании Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации и Основных положений Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации".
- 104 В качестве одного из многочисленных примеров противоположности указанных целевых установок приведём выдержку из Инструкции по применению Постановления ЦИК и СНК СССР от 1933 г. "О составлении и утверждении проектов планировки и социалистической реконструкции городов и других населённых мест СССР": "... при составлении проектов планировки городов и других населённых мест надлежит исходить из необходимости: а) обеспечить наиболее благоприятные условия для развития и деятельности производственных предприятий; б) организовать такое размещение населения на территории города, которое бы обеспечило интересы производства..." (цит. по вступительной статье Л. Сеитхалилова к номеру журнала "Архитектура СССР" за июль-август 1990 г.).
- 105 За 10 лет, с 1997 по начало 2007 г., в городах России было принято порядка 50-60 правил землепользования и застройки. За 10 лет 1930-х гг., в период активного введения правового зонирования в США, был принят 981 нормативный правовой акт зонирования. В настоящее время зонирование принято в 98% всех городов США с населением свыше 10 тыс. чел. (см.: Hinds D.S., Carn N.G., Ordway O.N. Winning at Zoning. P. 21).
- 106 Система градорегулирования в России, развитие которой определено ГрК РФ, будет детально рассмотрена в главах 7-13 настоящей книги.
- 107 Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768. Утратил силу с 28 октября 2001 г.

- 108 См. п. 2 ст. 6 ЗК РФ: "Земельный участок как объект земельных отношений — часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке".
- 109 В рамках возникающих по поводу предоставления отношений есть всегда и другой субъект — тот, кому предоставляется земельный участок. Этим субъектом может быть кто угодно: и частное лицо (физическое или юридическое), и орган власти иного уровня, нежели тот, который предоставляет соответствующий земельный участок.
- 110 При этом известно, что на практике функция органов местного самоуправления по обеспечению выбора земельного участка сводится к выдаче заявителям проекта акта о выборе земельного участка для строительства, после чего получением всех необходимых множественных согласований занимается заявитель.
- 111 См. ст. 17 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации", посредством которой ст. 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" была дополнена соответствующей нормой.
- 112 См. ст. 30.1 ЗК РФ, включённую в кодекс ст. 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации".
- 113 Статья 2 Федерального закона от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 17 (часть 1). Ст. 1782; № 52 (часть 1). Ст. 5498.
- 114 Практика принятия таких законов, к сожалению, очень распространена. Они действуют, например, в Нижегородской, Кемеровской областях и более чем в 30 других субъектах РФ.
- 115 С 1 октября 2005 г. (дата введения в действие нормы о предоставлении земельных участков для жилищного строительства исключительно на аукционах) по 1 октября 2006 г. в Кемеровской области состоялось 35 земельных аукционов. После 1 октября 2006 г. (дата введения в действие закона о закреплении за исполнительными органами государственной власти Кемеровской области полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена) аукционы не проводились (информация по состоянию на 1 января 2007 г.).
- 116 О неправомоности института "инвестиционных контрактов" см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. М.: Фонд "Институт экономики города", 2006.
- 117 Одним из первых шагов в этом направлении может стать подготовка и реализация программы развития системы градорегулирования на региональном и местном уровнях. Более подробно об этом см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Рекомендации по развитию системы градорегулирования на региональном и местном уровнях // Приложение к журналу "Имущественные отношения в Российской Федерации". Вып. 1. М., 2007. ("В помощь специалисту-практику").
- 118 Такая инициатива предусмотрена ч. 1 ст. 46 ГрК РФ. Развитие соответствующих норм может предусматривать следующие положения:
- в случаях, когда имеется генеральный план и документация по планировке соответствующей территории (имеется выделенная красными линиями территория квартала, микрорайона), но нет правил землепользования и застройки (не позднее 1 января 2010 г. — после этой даты наличие указанных правил становится обязательным), допускается инициативная подготовка заявителем проекта межевания применительно к одному нужному заявителю земельному участку;

- в случаях, когда имеется генеральный план, но нет документации по планировке соответствующей территории (нет выделенной красными линиями территории квартала, микрорайона), а также нет правил землепользования и застройки (не позднее 1 января 2010 г. — после этой даты наличие указанных правил становится обязательным), допускается инициативная подготовка заявителем проекта планировки территории (в том числе с проектом межевания территории) для выделения земельного участка в границах квартала, микрорайона для комплексного освоения либо земельных участков для строительства отдельных объектов;
 - орган местного самоуправления проводит проверку подготовленной заявителем документации по планировке территории на соответствие всем установленным требованиям и при наличии такого соответствия утверждает в установленном порядке проект межевания и несёт ответственность в соответствии с ч. 2 ст. 59 ГрК РФ;
 - устанавливается обязанность органа местного самоуправления в течение ограниченного срока (два месяца) принять решение (положительное или отрицательное) по поводу предоставленной заявителем документации по планировке территории;
 - сформированный в соответствии с утверждённой документацией по планировке территории (градостроительным планом земельного участка или планом красных линий квартала, микрорайона — в случае комплексного освоения) земельный участок предоставляется в соответствии с земельным законодательством;
 - вводится норма, согласно которой по решению органа, осуществляющего распоряжение земельными участками, права на предоставляемый земельный участок могут быть обременены обязательством победителя торгов возместить инициатору подготовки документации по планировке территории затраты на такую подготовку.
- 119 Далее описывается ситуация, которая существовала до введения в федеральное законодательство норм, согласно которым: а) с 1 октября 2005 г. земельные участки для жилищного строительства предоставляются на аукционах; б) с 1 января 2005 г. земельные участки для комплексного освоения в целях жилищного строительства предоставляются на аукционах.
- 120 Сначала — как интересы защиты принадлежащей им недвижимости от возможного уменьшения её стоимости в результате градостроительной деятельности других субъектов (например, "уплотнительной застройки"), затем — как более широкие интересы участия наряду с администрацией в деятельности по градорегулированию.
- 121 См.: Hinds D.S., Carn N.G., Ordway O.N. *Winning at Zoning*. P. 21.
- 122 Здесь и далее под элементом планировочной структуры предлагается понимать следующее:
- 1) квартал, микрорайон — образование, границами которого являются определённые документацией по планировке территории красные линии:
 - а) впервые образуемый из состава государственных или муниципальных земель земельный участок для предоставления в целях комплексного освоения — предназначенный для последующего разделения на земельные участки меньшего размера с выделением территорий общего пользования (при необходимости);
 - б) существующий квартал, микрорайон (красные линии в отношении которого определены документацией по планировке территории на этапе застройки или могут фиксироваться по факту сложившейся застройки — в случаях отсутствия документации по планировке территории) с существующими земельными участками в его составе и (или) с подлежащими выделению (посредством документации по планировке территории) земельными участками многоквартирных домов;
 - в) существующий в качестве одного земельного участка квартал, со всех сторон которого расположены территории общего пользования в виде дорог, улиц, противопожарных проездов, иных территорий общего пользования, границы которых в виде красных линий определены документацией по планировке территории на этапе заст-

- ройки или могут фиксироваться по факту сложившейся застройки — в случаях отсутствия документации по планировке территории;
- 2) район — совокупность кварталов, микрорайонов.
- 123 См. также: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Правовые вопросы межевания и преобразования...
- 124 Пункт 1 ст. 49 ЗК РФ определяет следующее:
- "Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных с:
- 1) выполнением международных обязательств Российской Федерации;
 - 2) размещением следующих объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов; объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения; объекты использования атомной энергии; объекты обороны и безопасности; объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения; объекты, обеспечивающие космическую деятельность; объекты, обеспечивающие статус и защиту Государственной границы Российской Федерации; линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий; объекты электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения; автомобильные дороги общего пользования в границах населенных пунктов и между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения местного значения в границах населенных пунктов и вне границ населенных пунктов;
 - 3) иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях, а применительно к изъятию, в том числе путем выкупа, земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации".
- 125 В этой связи следует обратить внимание на обсуждавшийся в главе 6 феномен, связанный с эрозией федерального законодательства и периодически возникаемым желанием "перепрыгнуть через систему" вместо того, чтобы её целенаправленно формировать. Ещё одним проявлением этого феномена следует считать Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд", согласно которому вплоть до 2010 г. публичная власть может не подготавливать документы территориального планирования, а использовать эрзац-схемы, замещающие системные документы, определённые ГрК РФ.
- 126 У градостроительного плана земельного участка (ГПЗУ) и архитектурно-планировочного задания (АПЗ), ранее применявшегося в практике градостроительного проектирования в период отсутствия рынка недвижимости в России, имеется как сходство, так и различия. Сходство в том, что в обоих документах могут фиксироваться похожие позиции и показатели. Например, предельная этажность, процент застройки и пр. Различия между ГПЗУ и АПЗ состоят в том, что первый — это правовой документ, а второй — документ сугубо технологический.
- ГПЗУ:*
- а) определяет правовой режим существования земельного участка с момента его создания до момента ликвидации, то есть правовой режим на период, который может длиться многие десятилетия;
 - б) дает правовые гарантии в части того, что может быть построено, реконструировано

на земельном участке, и в то же время правовые гарантии того, что на земельном участке не может быть построено ничего, что не предусмотрено правилами землепользования и застройки (ПЗЗ), то есть не предусмотрено городским сообществом граждан через ПЗЗ;

в) в силу правовых гарантий создает экономические мотивации для направления инвестиций в строительство, реконструкцию, то есть инициирует развитие и преобразование города в направлении, предусмотренном городским сообществом граждан через ПЗЗ.

АПЗ:

а) не определяет правового режима, а определяет технические рамки строительства, которые устанавливаются индивидуально и являются квазирамками, поскольку они могут изменяться по договоренности в процессе подготовки АПЗ (которая осуществляется совместно публичной властью и представителем заинтересованного застройщика) и в процессе строительства;

б) не может устанавливать правовых гарантий, поскольку последние устанавливаются через нормативный правовой акт (ПЗЗ), действие которого распространяется на неограниченный круг лиц. АПЗ — это продукт технологии периода, когда не было и не могло быть правового регулирования;

в) в отличие от ГПЗУ, гарантии которого в части разрешённого использования земельного участка существуют "вечно" (до изменения ПЗЗ), АПЗ — это документ "одномоментный, как бабочка-однодневка": после строительства и по прошествии времени, когда возникнет потребность в реконструкции, надо будет подготавливать новое АПЗ (это еще раз подтверждает, что АПЗ является технологическим, но не правовым документом). В силу отсутствия правовых гарантий экономические мотивации не возникают. АПЗ не инициирует строительную активность в такой мере, в какой это может и должен делать ГПЗУ.

Отличие ГПЗУ от АПЗ — это логически неизбежный переход от "технологического сознания" к "правовому сознанию", который должен состояться через введение правил землепользования и застройки. К этому понуждает не только логика, но и формальные требования ГрК РФ, который, в частности, установил последствия за отсутствие ПЗЗ.

- 127 О правах публичных и частных субъектов в отношении документов градостроительного проектирования и проектной документации см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации...
- 128 Надо напомнить, что речь идёт о регулировании действий "другого", когда публичная власть регулирует действия частных застройщиков. Здесь не рассматривается регулирование "самого себя", то есть регулирование действий самой власти по отношению к эстетическому состоянию принадлежащих ей территорий общего пользования, которые не подлежат приватизации (парки, скверы, бульвары, улицы, площади и пр.).
- 129 Возможность установления таких норм в правилах землепользования и застройки определяется п. 6 ч. 3 ст. 30 ГрК РФ, где говорится о "регулировании иных вопросов землепользования и застройки".
- 130 Указанные разрешения выдаются по результатам проверки проектной документации, построенных, реконструированных объектов на соответствие градостроительным планам земельных участков. В последних указываются, среди прочего, границы зон действия публичных сервитутов (п. 2 ч. 3 ст. 44 ГрК РФ). Очевидно, что такое указание: 1) может быть дано в виде фиксации границ либо фиксации факта нахождения соответствующих земельных участков в границах зон действия публичных сервитутов; 2) предполагает определение содержания публичного сервитута с указанием нормативного правового акта, посредством которого такой сервитут установлен.
- 131 Дополнительную информацию о соотношении территориального планирования и "регионального планирования" или "пространственного планирования" см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации...

- 132 Об институте "особого регулирования градостроительной деятельности" см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации...
- 133 См. модель закона субъекта РФ о градостроительной деятельности, размещённую на сайте Института экономики города (www.urbanecconomics.ru).
- 134 См. модель закона субъекта Российской Федерации о градостроительной деятельности, размещённую на сайте Института экономики города (www.urbanecconomics.ru).
- 135 Об этом см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации...
- 136 Текст нормы приведен на момент введения в действие ЗК РФ в 2001 г. Позднее в него были внесены изменения Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации".
- 137 Такое мнение высказывалось, например, М. Березиным (Как реформировать условия для инвестиций в градостроительство: предписывать или запрещать? // Городское управление. 1998. №1).
- 138 "А кто, сказав, чем Бог не является, умалчивает о том, что Он есть, тот поступает почти так же, как если бы на вопрос: "Сколько составит дважды пять?" — отвечать: "Не составит ни двух, ни трех, ни четырех, ни пяти, ни двадцати, ни тридцати, короче же сказать, ни одного из чисел, заключающихся в десятке или в десятках", — а между тем не сказать: "Это составит десять", — то есть не остановить мысли спрашивающего на самом исскомом. Как всякий ясно видит, гораздо легче и скорее посредством того, что есть, объяснить о предмете и то, чем он не есть, нежели, исключая то, чем он не есть, показать, что он есть" (Святитель Григорий Богослов. Избранные слова. М., 2002. С. 25-26).
- 139 Более подробно об этом см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации...
- 140 При изложении указанных позиций использовались следующие публикации: Baugesetzbuch. 19 Auflage; Garner J.F. (ed). Planning law in Western Europe. N.Y., 1977; Basic planning law practice. L., 1988. P. 3; Hagman D.G., Juergensmeyer J.C. Urban and Land Development Control Law; Code de L'Urbanisme. Jurisprudence Generale Dalloz-1980; Trutnev E., Valletta W., Yakoubov M. Progress and Problems in Reforming Urban Land Use and Development Regulation in the Russian Federation // Urban Studies, Vol. 41, No. 7, 1269-1282, June 2004; Трутнев Э.К. Использование городских территорий. Зарубежная и отечественная практика (раздел "Зарубежное градостроительное законодательство"). М.: ВНИИТАГ Госкомархитектуры, 1990; Правовое зонирование города. Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях / под ред. Э.К. Трутнева, 2-е изд., доп. М.: Фонд "Институт экономики города", 2002. См. также раздел 5.1 настоящей книги.
- 141 О соотношении функционального зонирования генеральных планов и градостроительного зонирования правил землепользования и застройки см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации...
- 142 См.: Бандорин Л.Е., Боголюбов С.А., Трутнев Э.К. и др. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Рук. авт. кол., отв. ру. С.А. Боголюбов. М., 2005.
- 143 Следует обратить внимание на то, что термины "планировка" и "планирование" не обособлены друг от друга, наоборот, они являются взаимопроникающими. С одной стороны, планировка как плоский чертёж может быть выполнена только на основании планирования как намерения-плана. С другой — планирование как намерение-план осуществляется посредством планировки как подготовки плоских чертежей. Показателен в этом отношении использовавшийся ранее термин "районная планировка", когда действия по территориальному планированию обозначались как планировка.
- 144 См. рис. 5.1 в приложении 5, на котором показан пример проекта планировки.
- 145 См.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Правовые вопросы межевания и

- преобразования...; М., 2006; а также аналитическую записку "Рекомендации по решению проблемных вопросов правового характера при подготовке проектов межевания застроенных территорий жилого назначения" на сайте Института экономики города www.urbanecomomics.ru.
- 146 Например, путём использования таких терминов, как "предварительное согласование места размещения объекта строительства", "акт предварительного согласования места размещения объекта строительства".
- 147 Невозможно дать формализованное законодательное определение таким понятиям, как "территория", "город", "жизнь", и многим другим.
- 148 О причинах "упразднения" этого вида документации см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации...
- 149 Более подробно об этом см. модель закона субъекта РФ о градостроительной деятельности на сайте Института экономики города www.urbanecomomics.ru.
- 150 Кроме того, см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Правовые вопросы межевания и преобразования...; а также аналитическую записку "Рекомендации по решению проблемных вопросов правового характера при подготовке проектов межевания застроенных территорий жилого назначения" на сайте Института экономики города www.urbanecomomics.ru.
- 151 См.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации....
- 152 См. также: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Правовые вопросы межевания и преобразования...
- 153 О неправомерности практики применения инвестиционных контрактов в отношении застроенных территорий см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Правовые вопросы межевания и преобразования...
- 154 Проект формы договора аренды земельного участка в границах вновь формируемого квартала, микрорайона для комплексного освоения в целях жилищного строительства см. на сайте Института экономики города www.urbanecomomics.ru.
- 155 О принципах и приоритетах подготовки документов градостроительного проектирования см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Рекомендации по развитию системы градорегулирования на региональном и местном уровнях.
- 156 См.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Публичные слушания по вопросам градорегулирования. Рекомендации органам местного самоуправления (подготовлены фондом "Институт экономики города") // Приложение к журналу "Имущественные отношения в Российской Федерации". Вып. 2, 3. М., 2007. ("В помощь специалисту-практику").
- 157 См.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Публичные слушания по вопросам градорегулирования...
- 158 Примером наличия указанных ошибок является Положение "О порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "город Екатеринбург", утвержденное решением Екатеринбургской городской думы от 28 марта 2006 г. № 21/22. В ст. 13 ("Заключительные положения") указанного документа сказано, что публичные слушания проводятся с учётом норм ГрК РФ. Это означает, что Положение фактически не может применяться в отношении публичных слушаний в области градорегулирования по следующим причинам:
- 1) Положение противоречит ГрК РФ, определяя во всех без исключения случаях оргкомитет в качестве органа по проведению публичных слушаний. В ГрК РФ таким органом в ряде случаев является комиссия по землепользованию и застройке;
 - 2) Положение устанавливает для всех без исключения случаев предельный срок проведения публичных слушаний не более двух месяцев. ГрК РФ устанавливает другие сроки, например для обсуждения проекта правил землепользования и застройки — не более четырех месяцев;
 - 3) Положение в качестве итогового документа публичных слушаний определяет только протокол, который подлежит обязательному опубликованию. ГрК РФ определяет не

- только протокол, но и заключение, которое является итоговым документом и подлежит обязательному опубликованию.
- Приведенный пример показывает: 1) невозможность существования местного правового акта по вопросам проведения публичных слушаний, претендующего на универсальность (применение во всех без исключения случаях) и опирающегося исключительно на нормы ФЗ-131; 2) необходимость принятия специальных муниципальных правовых актов, регламентирующих проведение публичных слушаний по вопросам градорегулирования в соответствии с нормами ГрК РФ (см. раздел 13.5).
- 159 Тут есть одно исключение. Если в проекте схемы территориального планирования субъекта РФ содержатся предложения об изменении границ муниципальных образований, то такие предложения (не сама схема) должны выноситься на публичные слушания в соответствии с ч. 3 ст. 28 ФЗ-131: "На публичные слушания должны выноситься: ...4) вопросы о преобразовании муниципального образования".
- 160 Изменения внесены Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".
- 161 См.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Публичные слушания по вопросам градорегулирования...
- 162 Проект такого акта представлен в: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Публичные слушания по вопросам градорегулирования....
- 163 Проект главы правил землепользования и застройки по проведению публичных слушаний при обсуждении указанных вопросов см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Публичные слушания по вопросам градорегулирования...

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Метод расчёта и отображения траекторий эволюции городов

Описание метода

1. Сопоставляются два показателя (путём деления первого на второй)*:

1) скорость изменения средних значений соответствующего параметра за определенные периоды времени:

$$A = \frac{\bar{x}_{t+1} - \bar{x}_t}{\bar{x}_t};$$

2) скорость изменения показателей распределения (показателей разнообразия) значений того же параметра за те же периоды времени:

$$B = \frac{d_{t+1} - d_t}{d_t}$$

$$d = \sqrt{\frac{\sum (\frac{x}{\bar{x}} - 1)^2}{n}},$$

где:

x_t — значение параметра для соответствующей части территории города на соответствующий момент времени (в зависимости от содержания параметра производится его взвешивание по территории, населению или количеству семей и т.д.);

\bar{x}_t — среднее значение параметра;

n — количество расчётных единиц (частей территории города);

3) абсолютное значение соотношения скоростей изменения средних значений и показателей распределения (разнообразия) соответствующего параметра за соответствующий период времени:

$$C = A / B.$$

2. Если абсолютное значение C больше 1,0; мы имеем дело с количественными изменениями, меньше 1,0 — происходят структурные преобразования.

* Частично опубликовано в: Трутнев Э.К. Динамика соотношения компонентов городского пространства // Средовой подход в архитектуре и градостроительстве. М., 1989; Trutnev E.K. Urban evolution. Methodological approaches to comparative studies. The report. International conference "European cities: development and decline" (Hague, 1992).

Все возможные комбинации значений C представлены ниже в таблице и на рисунке.

3. Должны быть отмечены три основных положения:

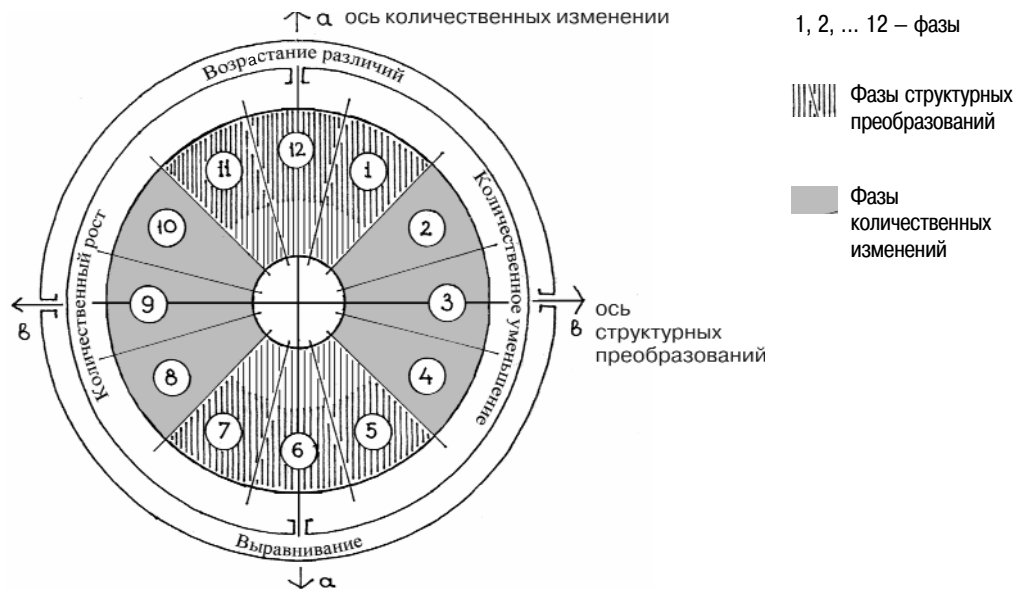
- 1) количество комбинаций — результатов деления A на B — составляет 12;
- 2) "крайние" комбинации (первая и двенадцатая) переходят одна в другую. Это значит, что все 12 комбинаций — это замкнутый круг, комбинации — фазы, а круг — это цикл развития;
- 3) расположение двух расчётных точек (значений показателя C), отстоящих друг от друга по времени и расположенных в различных отстоящих друг от друга фазах, позволяет соединить эти точки, то есть получить фрагмент эволюционной траектории.

В результате составляется график эволюционных траекторий для различных характеристик, который представлен в параграфе "Сопоставление траекторий эволюции Лондона, Парижа и Москвы в XX веке" подраздела 2.2.2.

Диапазон возможных значений рассчитываемых показателей

| Количество фаз | $C = A/B$ | Значения компонентов формулы | | | | | |
|----------------|--|------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|
| | | A | | | B | | |
| | | < 0 | = 0 | > 0 | < 0 | = 0 | > 0 |
| 1. | $< \begin{vmatrix} - & 1, & 0 \end{vmatrix}$ | ■ | | | | | ■ |
| 2. | $> \begin{vmatrix} - & 1, & 0 \end{vmatrix}$ | ■ | | | | | ■ |
| 3. | $\cdot \infty$ | ■ | | | | | ■ |
| 4. | $> \begin{vmatrix} + & 1, & 0 \end{vmatrix}$ | | | | ■ | ■ | ■ |
| 5. | $< \begin{vmatrix} + & 1, & 0 \end{vmatrix}$ | | | | ■ | ■ | ■ |
| 6. | $= 0$ | | ■ | ■ | | | |
| 7. | $< \begin{vmatrix} - & 1, & 0 \end{vmatrix}$ | ■ | | | | | ■ |
| 8. | $> \begin{vmatrix} - & 1, & 0 \end{vmatrix}$ | ■ | | | | | ■ |
| 9. | $+ \infty$ | ■ | | | | | ■ |
| 10. | $> \begin{vmatrix} + & 1, & 0 \end{vmatrix}$ | | | | ■ | ■ | ■ |
| 11. | $< \begin{vmatrix} + & 1, & 0 \end{vmatrix}$ | | | | ■ | ■ | ■ |
| 12. | $= 0$ | | ■ | ■ | | | |

Рис. 1.1. Фазы эволюционного цикла

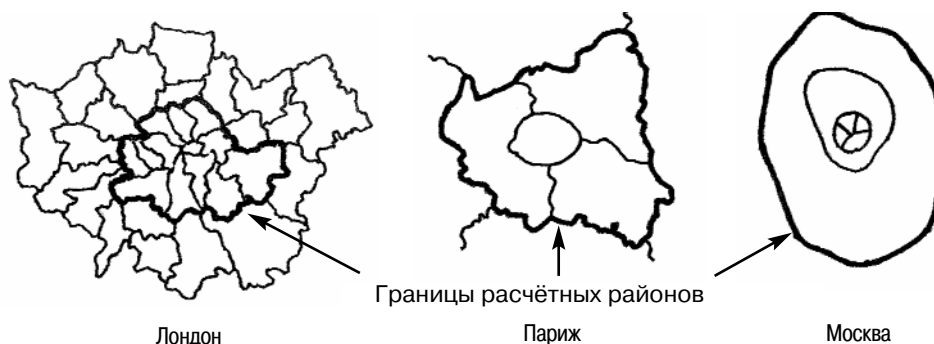


1, 2, ... 12 – фазы

▨ Фазы структурных преобразований

■ Фазы количественных изменений

Рис. 1.2. Схемы городов



СПИСОК СТАТИСТИЧЕСКИХ ИСТОЧНИКОВ

Статистические источники по Парижу

1. Ragu D., Taisne C. Policy implications of depopulation in the central area of the Paris region. In: Verkoren O., Van Weesep J. (eds.). Spatial mobility and urban change. — Nederlandse geografische Studies 37, Amsterdam-Utrecht, 1987.
2. Merlin P. L'évolution du parc de logements (1945-1986). In: Bonvalet C., Merlin P. (eds.). Transformation de la famille et habitat. Paris, 1988.
3. Annuaire Statistique de la ville de Paris et des communes suburbaines de la Seine. Année 1960. P., 1962.
4. Annuaire statistique abrégé de la région Parisienne. P., 1961.
5. Annuaire statistique abrégé de la régions françaises. P., 1970.
6. Paris 1960, P., 1961.
7. Statistiques et indicateurs des régions françaises. P., 1970.

Статистические источники по Лондону

8. The counties and regions of the UK. Cambr., 1988.
9. Census 1951. England and Wales. County report. London. L., 1952.
10. Annual Abstract of Greater London Statistics. L, 1972.
11. Census 1951. England and Wales. Report on Greater London and five other conurbations. L., 1956.
12. Census 1961. England and Wales. County report. L., 1963.
13. Census 1961. England and Wales. Housing tables. Part 1. Buildings, dwellings and households, L., 1964.
14. Census 1971. England and Wales. Advance analysis. Greater London. L., 1972.
15. Census 1971. England and Wales. Economic activity, sub-regional tables. 1976.
16. Census 1981. County report. Greater London. L, 1983.
17. Census 1981. Housing and household. England and Wales. L., 1983.
18. Census 1981. Key statistics for urban areas, Great Britain, cities and towns. L., 1984.

Статистические источники по Нью-Йорку

19. County and city data book. Wash., 1953.
20. County and city data book. Wash., 1978.
21. County and city data book. Wash., 1983.

22. Census of Housing: 1950, vol. 1. General characteristics. Part 4. Michigan-New York. N.Y., 1952.

Статистические источники по Москве

23. Москва в цифрах. М., 1934.
24. Москва в цифрах. М., 1940.
25. Москва. Развитие хозяйства и культуры города. М., 1958.
26. Москва в цифрах (1959-1962). Краткий статистический сборник. М., 1964.
27. Москва в цифрах (1966-1970). Краткий статистический сборник. М., 1972.
28. Москва в цифрах (1917-1977). Статистический сборник. М., 1977.
29. Москва в цифрах 1989. Статистический ежегодник. М., 1989.
30. Москва и Московская губерния. Статистико-экономический справочник. М., 1966.
31. Москва реконструируется. М., 1938.
32. Районы Московской области. Экономико-статистическое описание. М., 1939.

Приложение 2

Примерная структура правил землепользования и застройки города _____

СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТЬ I. ПОРЯДОК РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ НА ОСНОВЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ

Глава 1. Общие положения

- Статья 1. Основные понятия, используемые в Правилах
- Статья 2. Основания введения, назначение и состав Правил
- Статья 3. Градостроительные регламенты и их применение
- Статья 4. Открытость и доступность информации о землепользовании и застройке
- Статья 5. Действие Правил по отношению к генеральному плану, документации по планировке территории, утвержденным органом местного самоуправления города

Глава 2. Права использования недвижимости, возникшие до введения в действие Правил

- Статья 6. Общие положения, относящиеся к ранее возникшим правам
- Статья 7. Использование и строительные изменения объектов недвижимости, не соответствующих Правилам

Глава 3. Участники отношений, возникающих по поводу землепользования и застройки

- Статья 8. Общие положения о физических и юридических лицах, осуществляющих землепользование и застройку
- Статья 9. Комиссия по землепользованию и застройке при главе города _____
- Статья 10. Полномочия органов местного самоуправления города _____ в части обеспечения применения Правил

Глава 4. Общие положения о планировке территории

- Статья 11. Планировка территории как способ градостроительной подготовки территорий и земельных участков
- Статья 12. Градостроительные планы земельных участков

Глава 5. Градостроительная подготовка территорий с выделением для формирования земельных участков из состава государственных или муниципальных земель в целях предоставления физическим и юридическим лицам, обеспечения перехода прав на земельные участки

- Статья 13. Принципы градостроительной подготовки территорий с выделением для формирования земельных участков и предоставления физическим и юридическим лицам в целях строительства
- Статья 14. Виды процедур градостроительной подготовки территорий с выделением для формирования земельных участков из состава государственных или муниципальных земель
- Статья 15. Градостроительная подготовка территорий существующей застройки с выделением для формирования свободных от прав третьих лиц земельных участков в целях строительства по инициативе заявителей, которые не являются

правообладателями объектов недвижимости, расположенных на таких территориях
Статья 16. Градостроительная подготовка территорий существующей застройки с выделением для формирования свободных от прав третьих лиц земельных участков в целях строительства по инициативе Администрации города _____

Статья 17. Градостроительная подготовка территорий существующей застройки и свободных от прав третьих лиц земельных участков в целях реконструкции по инициативе собственников объектов недвижимости

Статья 18. Градостроительная подготовка территорий, обремененных правами третьих лиц, в целях развития застроенных территорий по инициативе лиц, не владеющих объектами недвижимости на соответствующих территориях, а также Администрации города _____

Статья 19. Порядок реализации инициативы заявителей по градостроительной подготовке незастроенных, свободных от прав третьих лиц территорий с выделением для формирования земельных участков в границах вновь образуемых элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов) в целях комплексного освоения и строительства

Статья 20. Порядок реализации инициативы Администрации города _____ по градостроительной подготовке незастроенных, свободных от прав третьих лиц территорий с выделением для формирования земельных участков в границах вновь образуемых элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов) в целях комплексного освоения и строительства

Статья 21. Градостроительная подготовка территории с выделением для формирования земельных участков многоквартирных домов, иных зданий, строений, сооружений на застроенных, обремененных правами третьих лиц территориях, не разделённых на земельные участки, по инициативе собственников помещений, иных объектов недвижимости, а также Администрации города _____

Статья 22. Градостроительная подготовка территории с выделением земельных участков из состава территорий общего пользования в целях предоставления физическим, юридическим лицам для возведения некапитальных объектов, предназначенных для обслуживания населения

Статья 23. Градостроительная подготовка территорий и земельных участков в части информации о технических условиях подключения к сетям инженерно-технического обеспечения планируемых к строительству, реконструкции объектов

Статья 24. Градостроительная подготовка территорий для выделения границ земельных участков, границ зон действия публичных сервитутов с целью размещения линейных объектов

Глава 6. Общие положения о порядке предоставления земельных участков, сформированных из состава государственных или муниципальных земель

Статья 25. Принципы предоставления земельных участков, сформированных из состава государственных или муниципальных земель

Статья 26. Особенности предоставления земельных участков

Глава 7. Определение, изменение, фиксация границ земель публичного использования, их использование

Статья 27. Общие положения о землях публичного использования

Статья 28. Установление и изменение границ земель публичного использования

Статья 29. Фиксация границ земель публичного использования

Статья 30. Использование территорий общего пользования и земельных участков, применительно к которым не устанавливаются градостроительные регламенты

Глава 8. Публичные слушания по вопросам градостроительной деятельности

Статья 31. Общие положения о публичных слушаниях по вопросам градостроительной деятельности

Статья 32. Порядок проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности

Статья 33. Особенности проведения публичных слушаний по внесению изменений в настоящие Правила

Статья 34. Особенности проведения публичных слушаний по проекту документации по планировке территории

Статья 35. Особенности проведения публичных слушаний по проектам границ территории, в отношении которой подготавливается решение о развитии застроенных территорий

Статья 36. Особенности проведения публичных слушаний по предоставлению разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости

Статья 37. Особенности проведения публичных слушаний по предоставлению разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства

Глава 9. Положения об изъятии, резервировании земельных участков для государственных или муниципальных нужд, установлении публичных сервитутов

Статья 38. Градостроительные основания изъятия земельных участков, иных объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд

Статья 39. Градостроительные основания и условия принятия решений о резервировании земельных участков для государственных или муниципальных нужд

Статья 40. Условия установления публичных сервитутов

Глава 10. Строительные изменения недвижимости

Статья 41. Право на строительные изменения недвижимости и основание для его реализации. Виды строительных изменений недвижимости

Статья 42. Подготовка проектной документации

Статья 43. Выдача разрешений на строительство

Статья 44. Строительство, реконструкция

Статья 45. Приёмка объекта и выдача разрешения на ввод объекта в эксплуатацию

Глава 11. Информационная система обеспечения градостроительной деятельности в городе _____

Статья 46. Общие положения об информационной системе обеспечения градостроительной деятельности

Статья 47. Состав документов и материалов, направляемых в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности и размещаемых в ней

Глава 12. Контроль за использованием земельных участков и иных объектов недвижимости. Ответственность за нарушения Правил

Статья 48. Контроль за использованием объектов недвижимости

Статья 49. Ответственность за нарушения Правил

ЧАСТЬ II. КАРТА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ. КАРТЫ ЗОН С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Глава 13. Карта градостроительного зонирования территории города _____

Статья 50. Карта градостроительного зонирования территории города _____

Статья 50.1. Фрагмент карты градостроительного зонирования территории города _____ . Район _____

Статья 50.2. Фрагмент карты градостроительного зонирования территории города _____ . Район _____

Статья 50.3. Фрагмент карты градостроительного зонирования территории города _____ . Район _____

Статья 50.4. Фрагмент карты градостроительного зонирования территории города _____ . Район _____

Статья 50.5. Фрагмент карты градостроительного зонирования территории города _____ . Район _____

Статья 50.6. Фрагмент карты градостроительного зонирования территории города _____ . Район _____

Статья 50.7. Фрагмент карты градостроительного зонирования территории города _____ . Район _____

Глава 14. Карты зон с особыми условиями использования территорий

Статья 51. Карта зон действия ограничений по условиям охраны объектов культурного наследия

Статья 52. Карта санитарно-защитных зон

Статья 53. Карта водоохраных зон

ЧАСТЬ III. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ

Глава 15. Градостроительные регламенты в части видов и параметров разрешенного использования недвижимости

Статья 54. Перечень территориальных зон, выделенных на карте градостроительного зонирования территории муниципального образования _____

Статья 54.1. Градостроительные регламенты. Центральные общественно- деловые и коммерческие зоны

Статья 54.2. Градостроительные регламенты. Специальные обслуживающие и деловые зоны для объектов с большими земельными участками

Статья 54.3. Градостроительные регламенты. Жилые зоны

Статья 54.4. Градостроительные регламенты. Зоны специального назначения

Статья 54.5. Градостроительные регламенты. Производственные и коммунальные зоны

Статья 54.6. Градостроительные регламенты. Природно-рекреационные зоны

Статья 54.7. Градостроительные регламенты. Сельскохозяйственные зоны

Глава 16. Градостроительные регламенты в части ограничений использования недвижимости, установленных зонами с особыми условиями использования территорий — зонами охраны объектов культурного наследия, санитарно-защитными и водоохранными зонами

Статья 55. Описание установленных зонами охраны объектов культурного наследия ограничений параметров реконструкции, налагаемых на объекты капитального строительства, которые не являются объектами культурного наследия и расположены в этих зонах

Статья 56. Описание установленных санитарно-защитными зонами, водоохранными зонами и иными зонами с особыми условиями использования территорий ограничений использования недвижимости, расположенной в этих зонах

ЧАСТЬ IV. НАЗНАЧЕНИЕ ОСНОВНЫХ ТЕРРИТОРИЙ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗЕМЕЛЬ, ПРИМЕНИТЕЛЬНО К КОТОРЫМ НЕ УСТАНАВЛИВАЮТСЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ

Статья 57. Назначение основных территорий общего пользования и земель, применительно к которым не устанавливаются градостроительные регламенты

Приложение 3

Иллюстративные примеры документов территориального планирования

Рис. 3.1. Территории юрисдикции субъектов территориального планирования

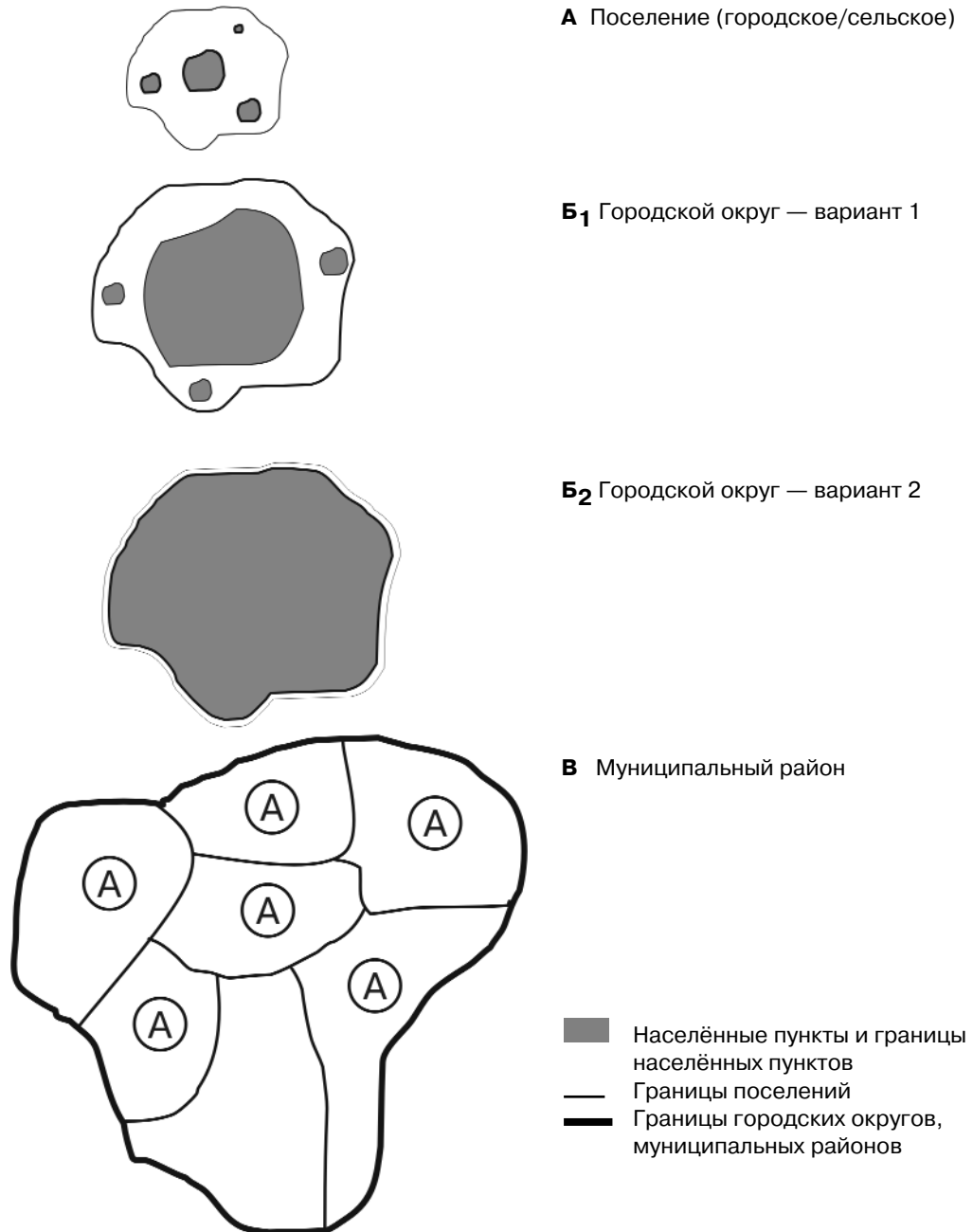
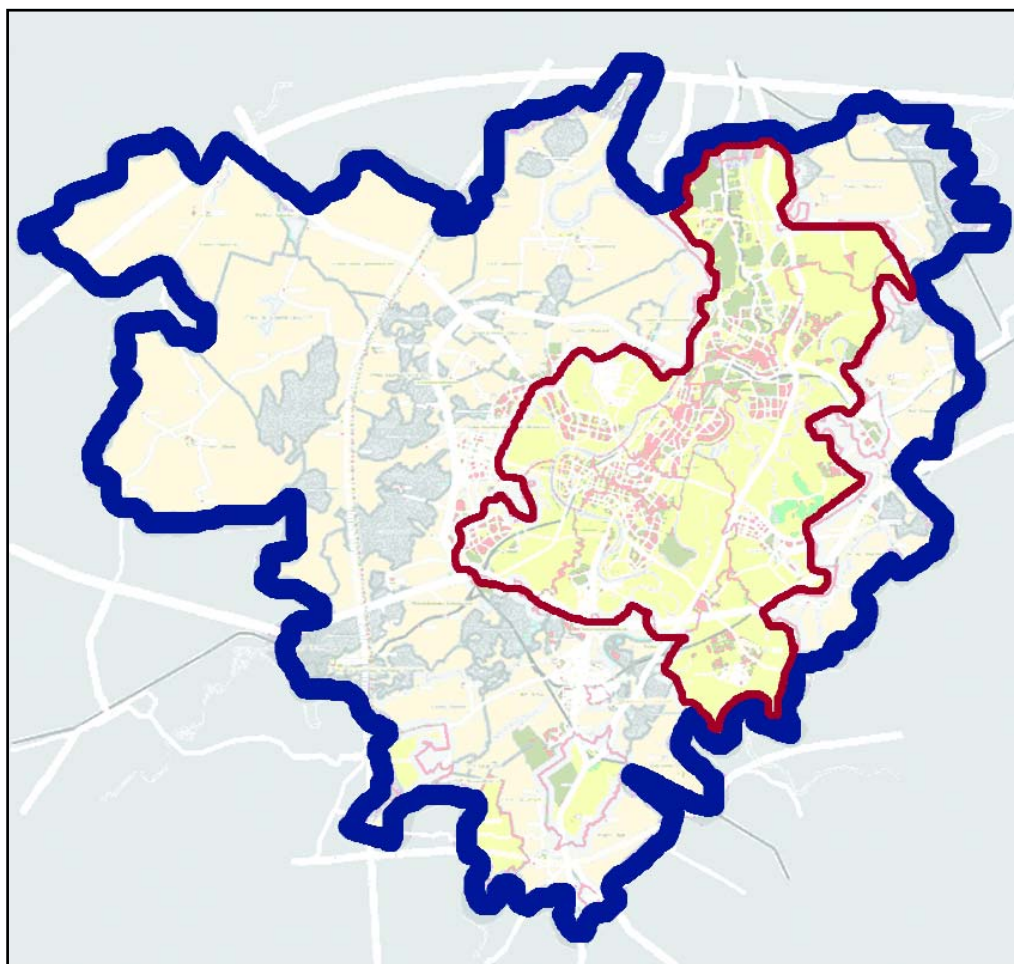


Рис. 3.2. Город как населённый пункт в составе городского округа как муниципального образования



- Граница города как населённого пункта
- Граница городского округа — муниципального образования
- } Различные виды
- } функциональных зон
- }

Примечание. По материалам "Каталога градостроительных проектов авторского коллектива ЗАО "Ленинградский Промстройпроект". СПб., 2006.

Пояснения к рис. 3.1—3.2

Необходимо обратить внимание на наличие двух вариантов городского округа (приведенные ниже положения в некотором отношении справедливы и для поселений).

Вариант 1: несколько населенных пунктов в границах городского округа – центральный город и несколько иных населенных пунктов (городских и/или сельских).

Вариант 2: один населенный пункт (центральный город), границы которого совпадают с границами городского округа.

Что это означает?

Во-первых, "населенный пункт" – это, согласно ст. 7 ЗК РФ, одна из семи категорий земель ("земли населенных пунктов"), и режим ее использования отличается от режима использования земель иных категорий – земель сельскохозяйственного назначения, земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и иного специального назначения; земель особо охраняемых территорий и объектов; земель лесного фонда; земель водного фонда; земель запаса.

Во-вторых, согласно ЗК РФ фактически только в пределах населенных пунктов может быть размещено жильё.

Это значит, что для размещения нового жилья (например, нового микрорайона):

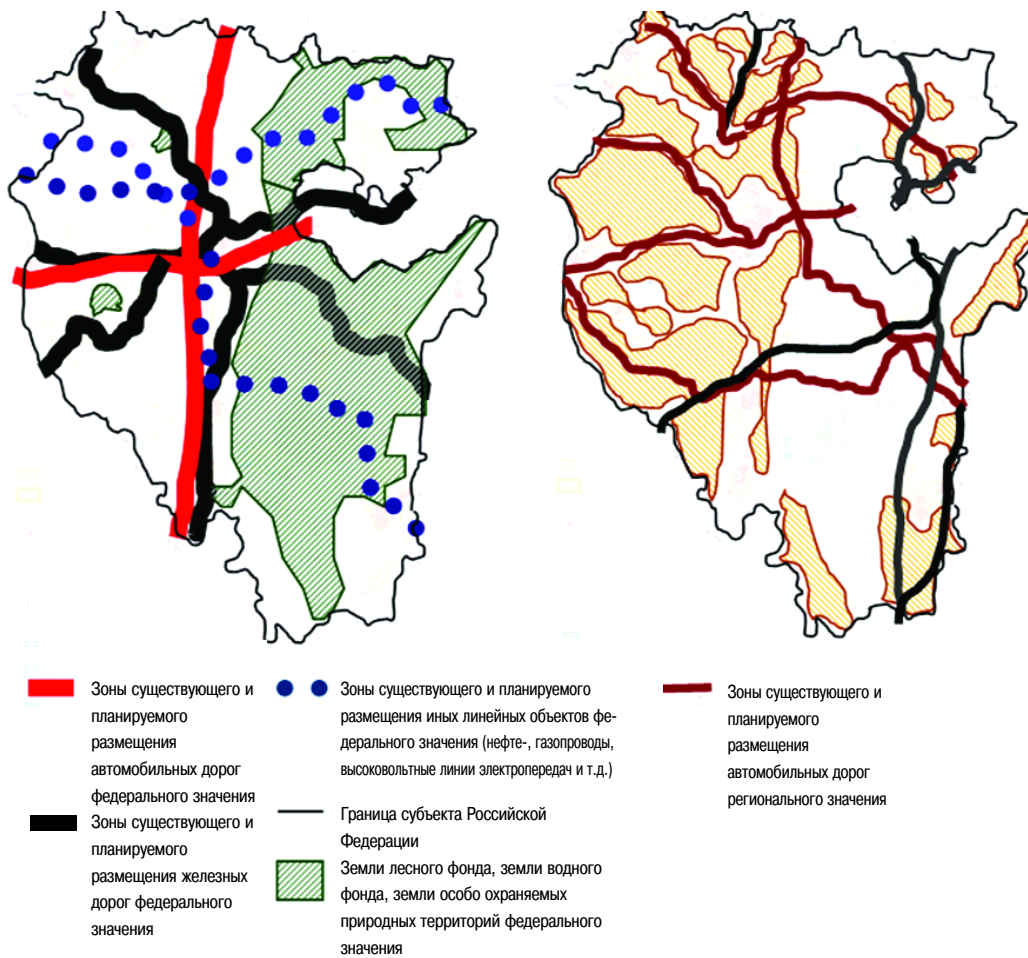
1) в варианте 1 потребовалось бы осуществить процедуру перевода земель из одной категории в другую: расширить границы населенного пункта за счёт изменения границ (сокращения площади) иных категорий земель;

2) в варианте 2 не потребуется перевода земель из одной категории в другую. Режим использования земельных участков будет определяться не правовым институтом земельного законодательства – институтом категорий земель, а правовым институтом градостроительного зонирования, регулируемого другим законодательством – о градостроительной деятельности.

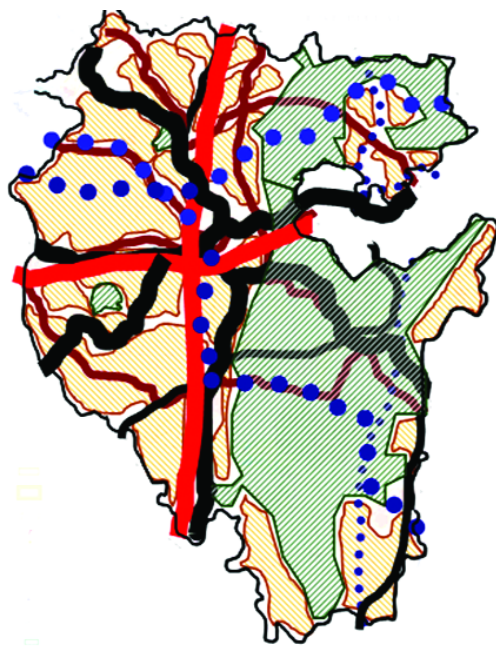
Рис. 3.3. Планировочный каркас федерального и регионального уровней на территории субъекта Российской Федерации

А Планировочный каркас федерального уровня на территории субъекта Российской Федерации — объекты и территории, в отношении которых осуществляет территориальное планирование Российская Федерация

Б Планировочный каркас регионального уровня на территории субъекта Российской Федерации — объекты и территории, в отношении которых осуществляет территориальное планирование субъект Российской Федерации



В Совмещение — планировочный каркас федерального и регионального уровней на территории субъекта Российской Федерации



— Зоны существующего и планируемого размещения иных линейных объектов регионального значения (линии электропередач, газопроводы и т.д.)

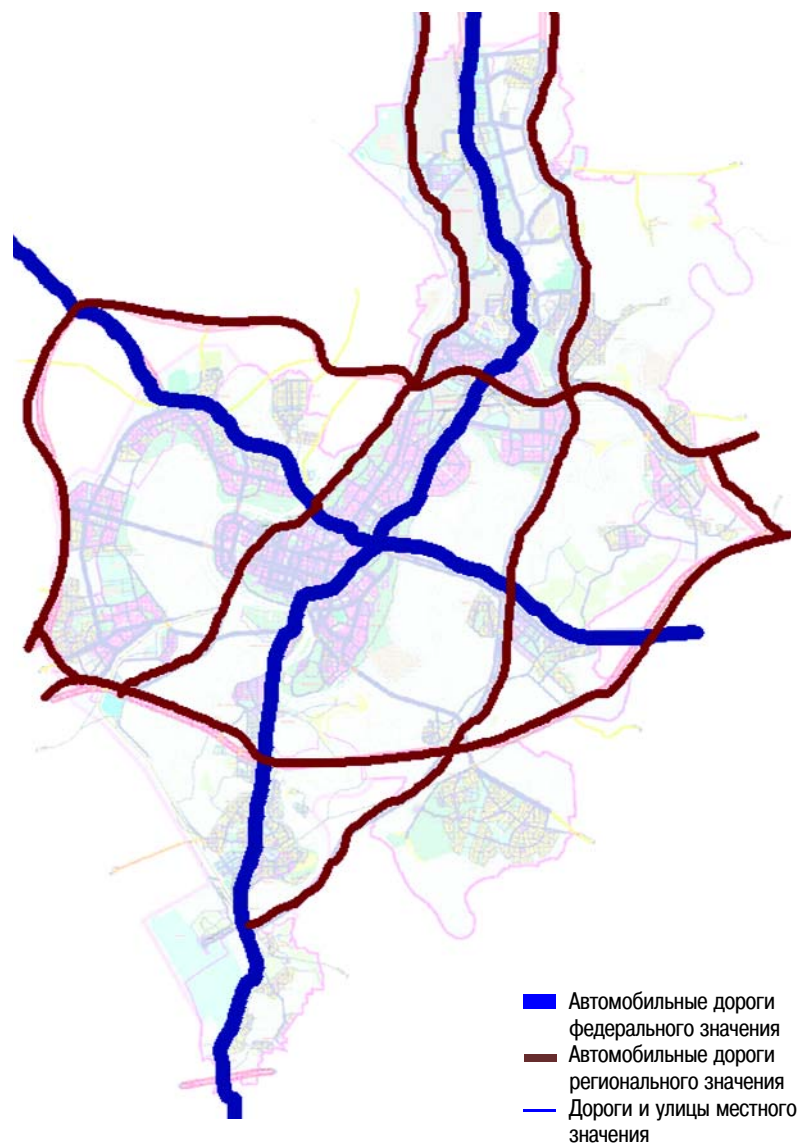
■ Земли сельскохозяйственного назначения, земли особо охраняемых природных территорий регионального значения

Пояснения к рис. 3.3

Оптимальным является формирование планировочного каркаса региона путем территориального планирования, совместно осуществляемого Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации (см. разделы 8.2-8.4, 8.6).

Примечание. По материалам "Каталога градостроительных проектов авторского коллектива ЗАО "Ленинградский Промстройпроект". СПб., 2006.

Рис. 3.4. Транспортная инфраструктура как объект совместного территориального планирования при взаимодействии различных субъектов планирования

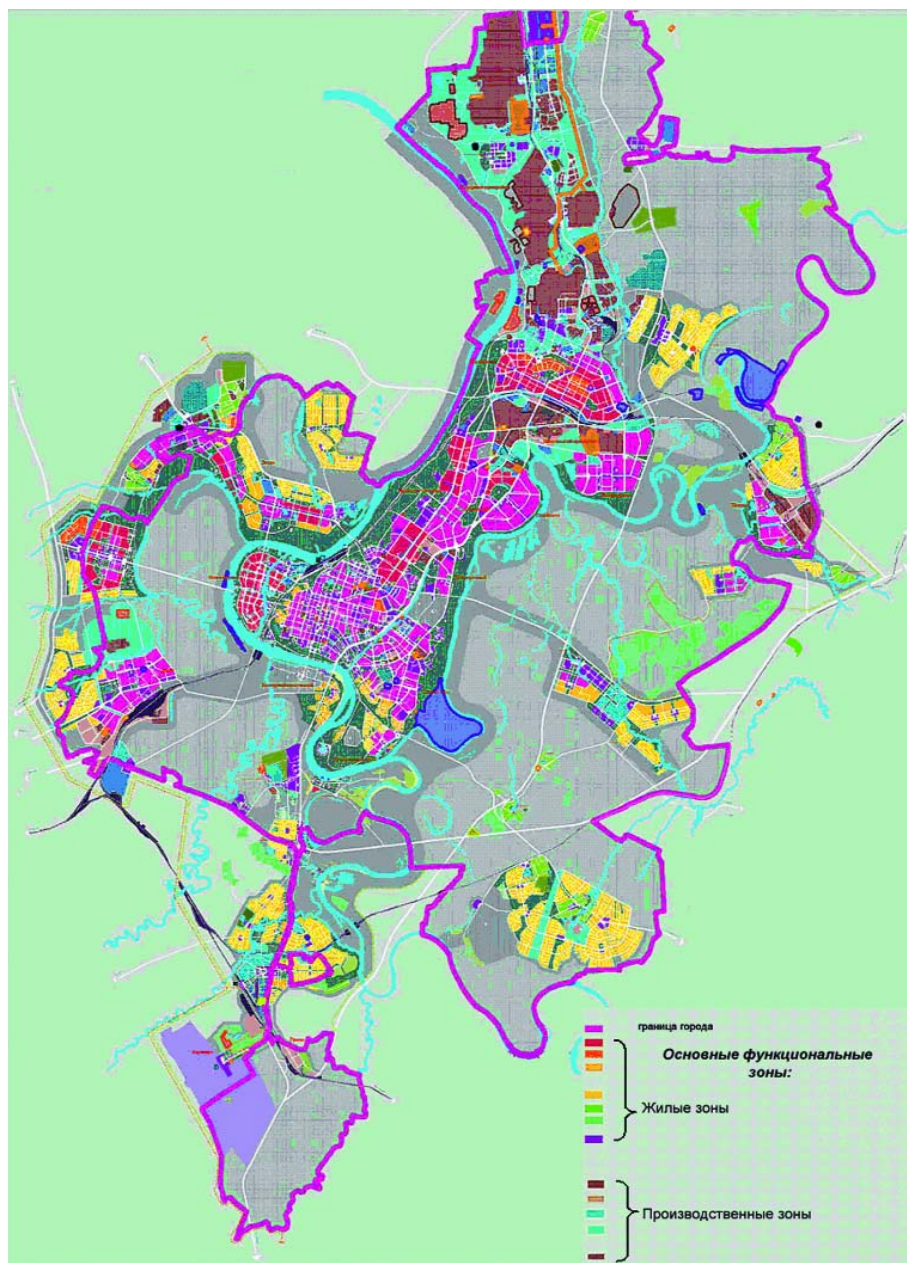


Примечание. По материалам "Каталога градостроительных проектов авторского коллектива ЗАО "Ленинградский Промстройпроект". СПб., 2006.

Пояснения к рис. 3.4

Более подробно о совместном территориальном планировании см. разделы 8.2-8.4 и 8.6.

Рис. 3.5. Генеральный план города как части городского округа. Схема функционального зонирования



Примечание. По материалам "Каталога градостроительных проектов авторского коллектива ЗАО "Ленинградский Промстройпроект". СПб., 2006.

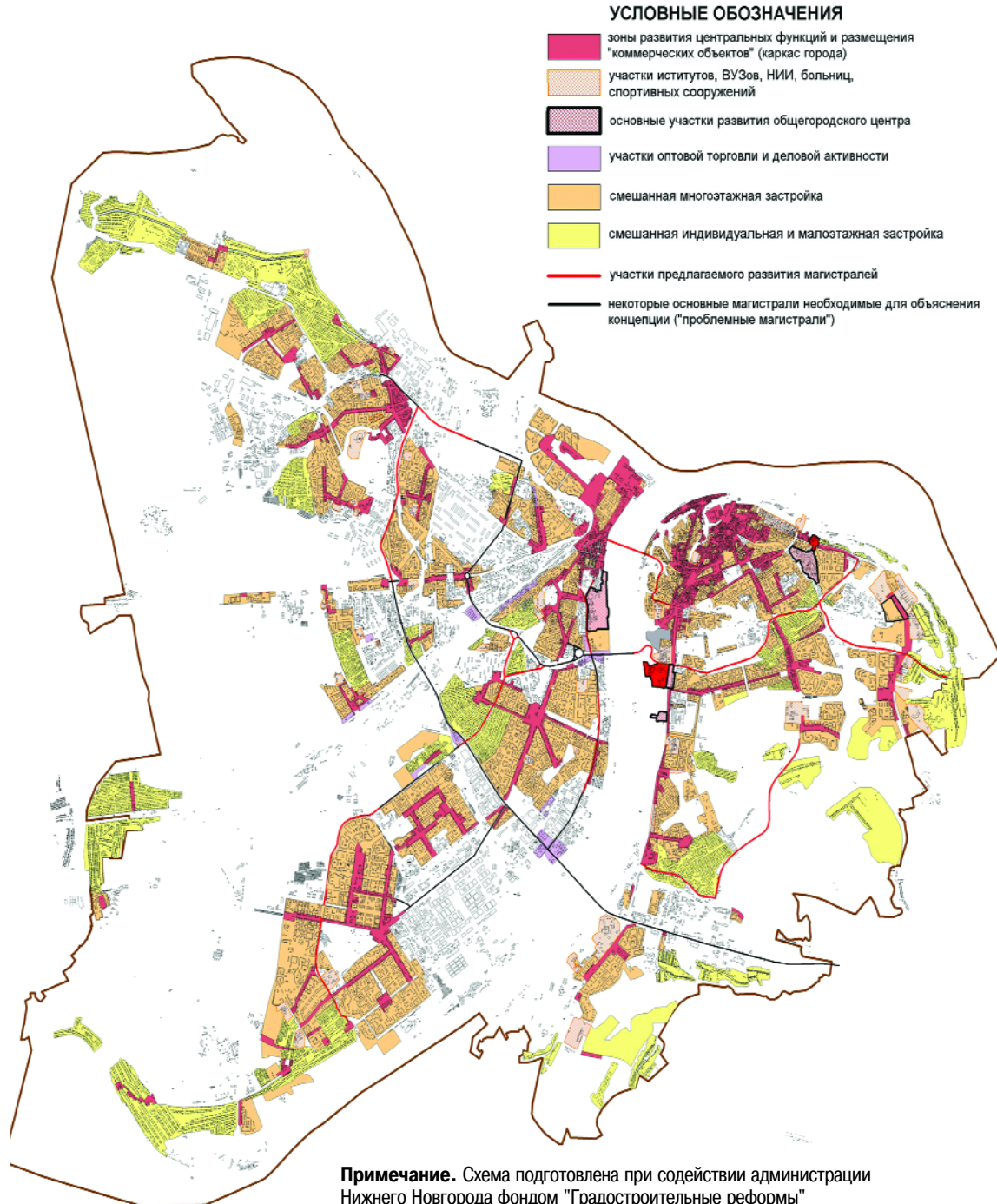
Пояснения к рис. 3.5

Функциональное зонирование генерального плана:

- 1) определяет общие параметры и особенности развития территории;
- 2) не определяет правовой режим использования земельных участков и объектов недвижимости;
- 3) учитывается при подготовке правил землепользования и застройки.

Более подробно о соотношении функционального зонирования генерального плана и градостроительного зонирования правил землепользования и застройки см. разделы 7.2 и 9.3.

Рис. 4.2. Пример концепции градостроительного зонирования г. Нижний Новгород

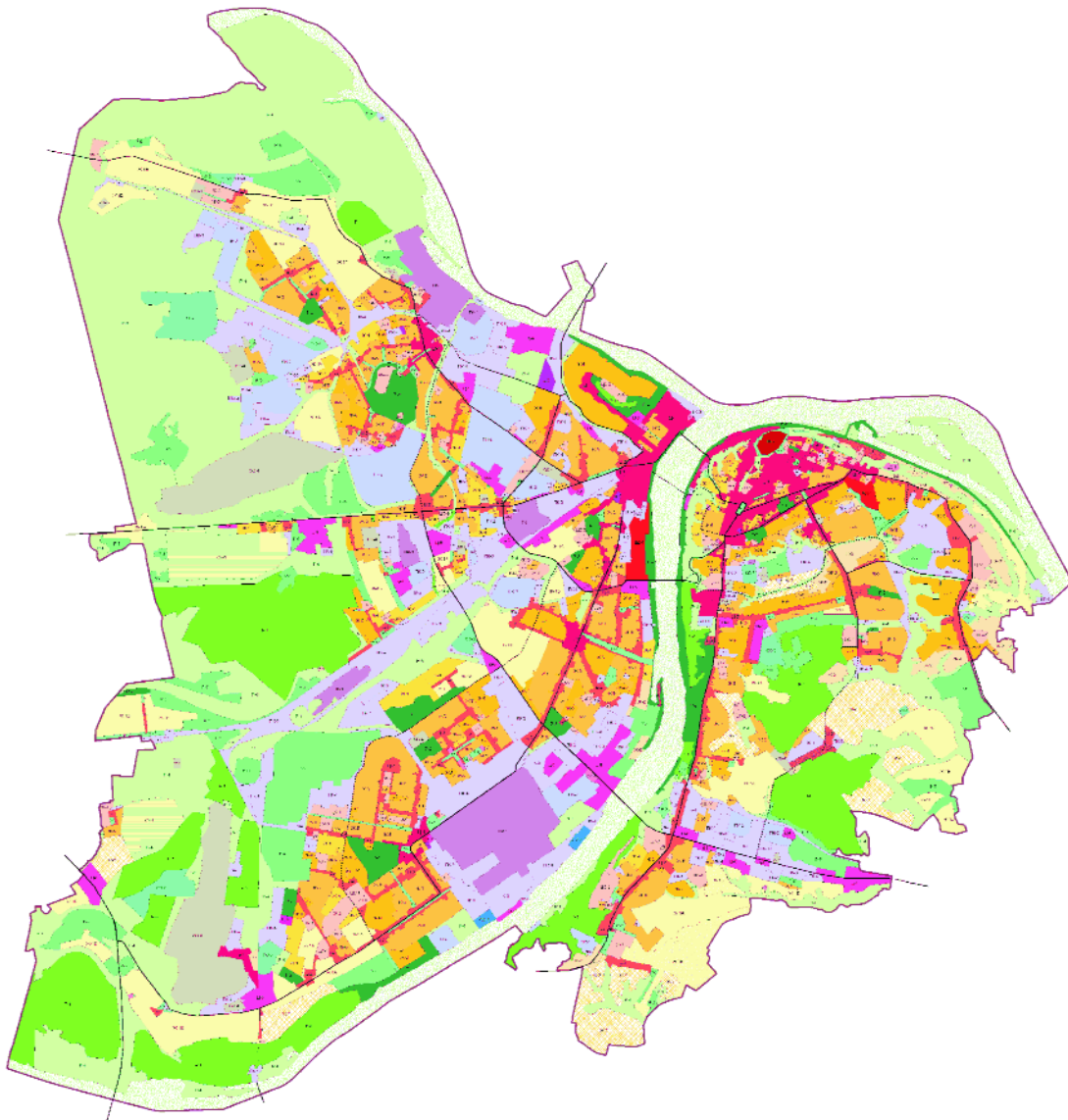


Примечание. Схема подготовлена при содействии администрации Нижнего Новгорода фондом "Градостроительные реформы" и Институтом экономики города.





















Пояснения к рис. 4.2

Концепция является результатом деятельности на втором этапе подготовки проекта правил землепользования и застройки. При подготовке концепции выполняется "диагностика" города посредством использования неравномерно районированной модели, описанной в соответствующем параграфе подраздела 2.2.1.

Рис. 4.3. Пример карты градостроительного зонирования – неотъемлемой части правил землепользования и застройки (г. Нижний Новгород)



ВИДЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЗОН

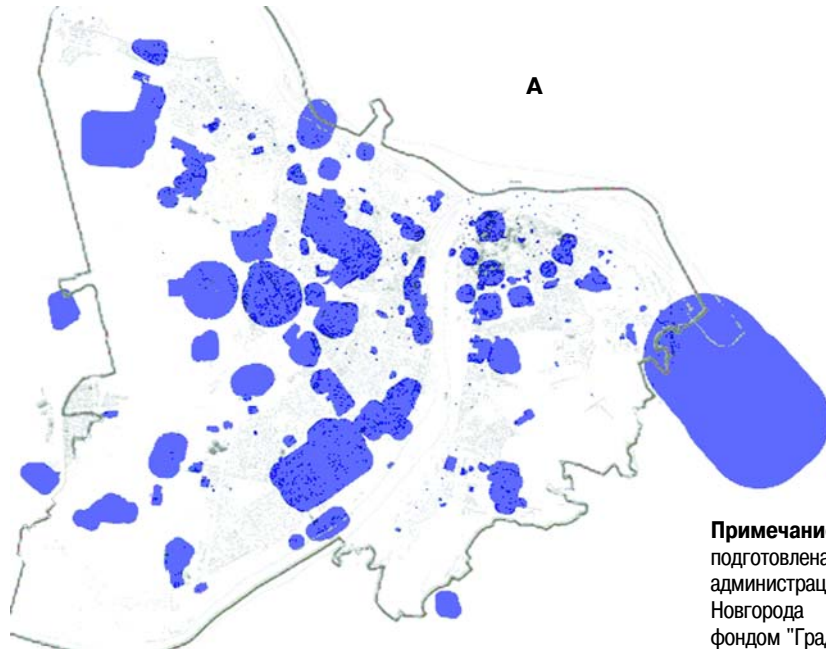
| | | | |
|--|--|---|--|
| ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ОБЩЕСТВЕННО-ДЕЛОВЫЕ И КОММЕРЧЕСКИЕ ЗОНЫ | | ЗОНА СПЕЦИАЛЬНОГО НАЗНАЧЕНИЯ | |
|  | ЦКр Зона Государственного историко-культурного музея-заповедника "Нижгородский Кремль" |  | СО - 1 Зона водозаборных и иных технических сооружений |
|  | ЦД-1 Зона делового центра |  | СО - 2 Зона очистных сооружений |
|  | Ц - 1 Зона обслуживания и деловой активности городского центра |  | СО - 3 Зона кладбищ и мемориальных парков |
|  | Ц - 2 Зона обслуживания и деловой активности местного значения |  | СО - 4 Зона режимных объектов ограниченного доступа |
|  | Ц - 3 Зона центральной обслуживающей, деловой и производственной активности при транспортных узлах | ПРОИЗВОДСТВЕННЫЕ И КОММУНАЛЬНЫЕ ЗОНЫ | |
|  | Ц - 4 Зона центра обслуживания и рекреационных территорий |  | ПК - 1 Зона производственно-коммунальных объектов I - II класса вредности |
|  | Ц - 5 Зона открытых рынков и оптовой торговли |  | ПК - 2 Зона производственно-коммунальных объектов III класса вредности |
|  | Ц - 5 Зона оптовой торговли и мелкого производства |  | ПК - 3 Зона производственно-коммунальных объектов IV класса вредности |
| СПЕЦИАЛЬНЫЕ ОБСЛУЖИВАЮЩИЕ И ДЕЛОВЫЕ ЗОНЫ ДЛЯ ОБЪЕКТОВ С БОЛЬШИМИ ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ | |  | ПК - 4 Зона производственно-коммунальных объектов V классов вредности |
|  | ЦС - 1 Зона учреждений здравоохранения | ПРИРОДНО-РЕКРЕАЦИОННЫЕ ЗОНЫ | |
|  | ЦС - 2 Зона высших, средних специальных учебных заведений и научных комплексов |  | Р - 1 Зона особо охраняемых природных территорий - государственные памятники природы |
|  | ЦС - 3 Зона спортивных и спортивно-зрелищных сооружений |  | Р - 2 Зона парков, набережных |
|  | ЦС - 4 Зона объектов религиозного назначения |  | Р - 3 Зона скверов, бульваров |
| ЖИЛЫЕ ЗОНЫ | |  | Р - 4 Зона рекреационно-природных территорий |
|  | Ж - 1А Зона индивидуальной усадебной жилой застройки |  | Р - 5 Зона коллективных садов и огородов |
|  | Ж - 1Б Зона индивидуальной усадебной жилой застройки с содержанием домашнего скота и птицы | СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ЗОНЫ | |
|  | Ж - 2 Зона индивидуальной жилой застройки городского типа |  | СХ - 1 Зона сельскохозяйственного использования |
|  | Ж - 3 Зона смешанной застройки индивидуальных и квартирных домов | Черта города Нижнего Новгорода | |
|  | Ж - 4 Зона малоэтажной смешанной жилой застройки (2 - 4 этажа) | — | |
|  | Ж - 5 Зона среднеэтажной и многоэтажной жилой застройки (5 - 10 этажей) | | |
|  | Ж - 6 Зона многоэтажной жилой застройки (более 10 этажей) | | |
|  | Ж - 7 Зона развития жилой застройки | | |

Примечание. Схема подготовлена при содействии администрации Нижнего Новгорода фондом "Градостроительные реформы" и Институтом экономики города.

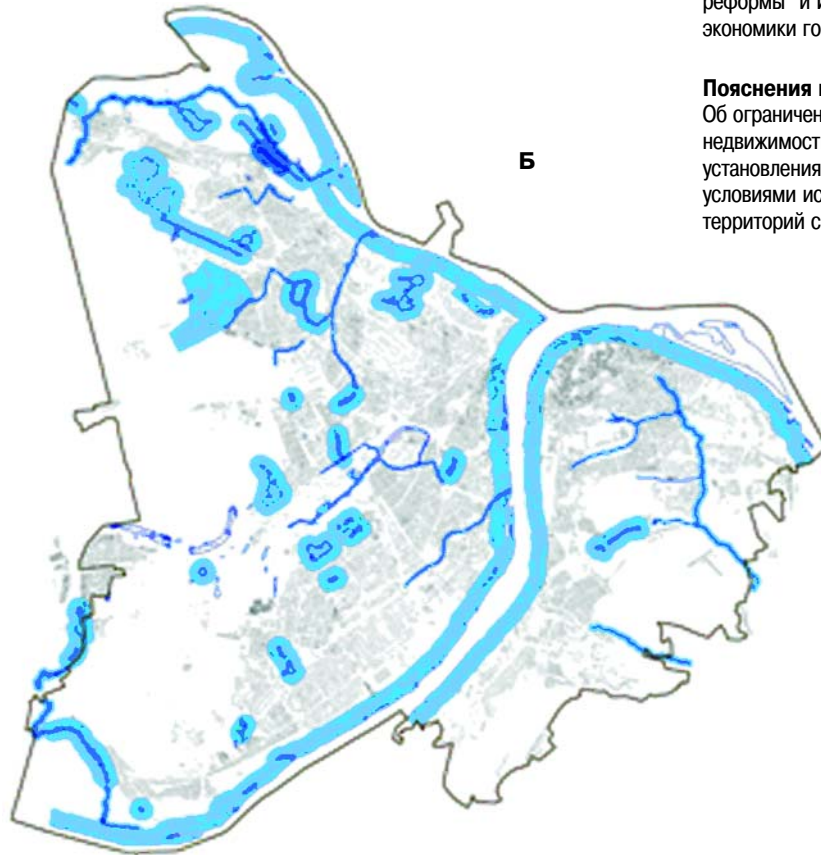
Пояснения к рис. 4.3

Карта является результатом деятельности на завершающем этапе подготовки правил землепользования и застройки. Содержание карты определяется тем, что она инкорпорирует в себе разнообразную информацию и позиции, отраженные на рис. 4.1, 4.2, 4.4, 4.5.

Рис. 4.4. Примеры карт, отображающих зоны с особыми условиями использования территории г. Нижний Новгород: А) санитарно-защитные зоны; Б) водоохранные зоны



А

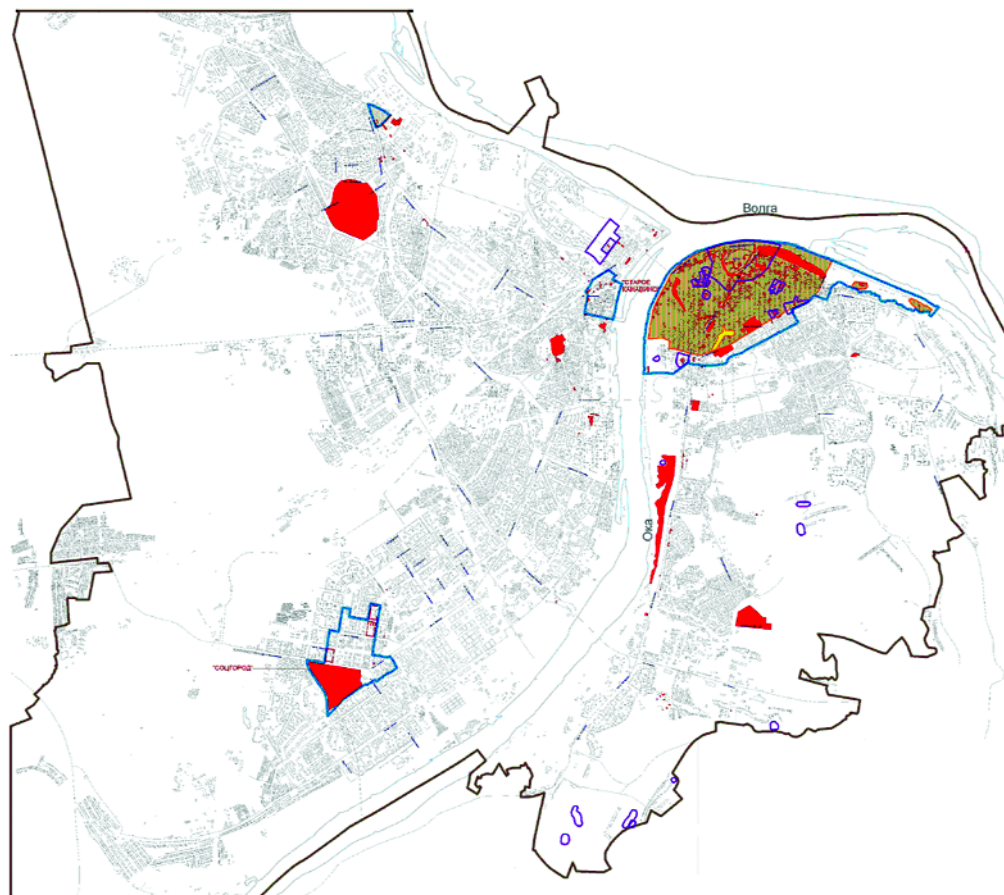


Б

Примечание. Схема подготовлена при содействии администрации Нижнего Новгорода фондом "Градостроительные реформы" и Институтом экономики города.

Пояснения к рис. 4.4
Об ограничениях использования недвижимости посредством установления зон с особыми условиями использования территорий см. раздел 9.5.

Рис. 4.5. Пример карты, отображающей зоны с особыми условиями использования территории — зоны охраны объектов культурного наследия г. Нижний Новгород

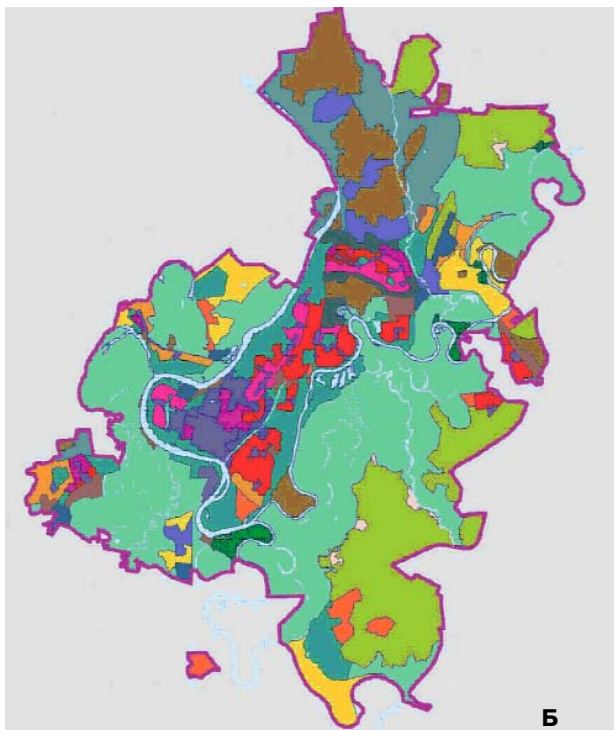


Примечание. Схема подготовлена при содействии администрации Нижнего Новгорода фондом "Градостроительные реформы" и Институтом экономики города.

Пояснения к рис. 4.5

Об ограничениях использования недвижимости посредством установления зон с особыми условиями использования территорий см. раздел 9.5.

Рис. 4.6. Схемы: функционального зонирования в составе генерального плана (А) и градостроительного зонирования в составе правил землепользования и застройки (Б)



Примечание. По материалам "Каталога градостроительных проектов авторского коллектива ЗАО "Ленинградский Промстройпроект". СПб., 2006.

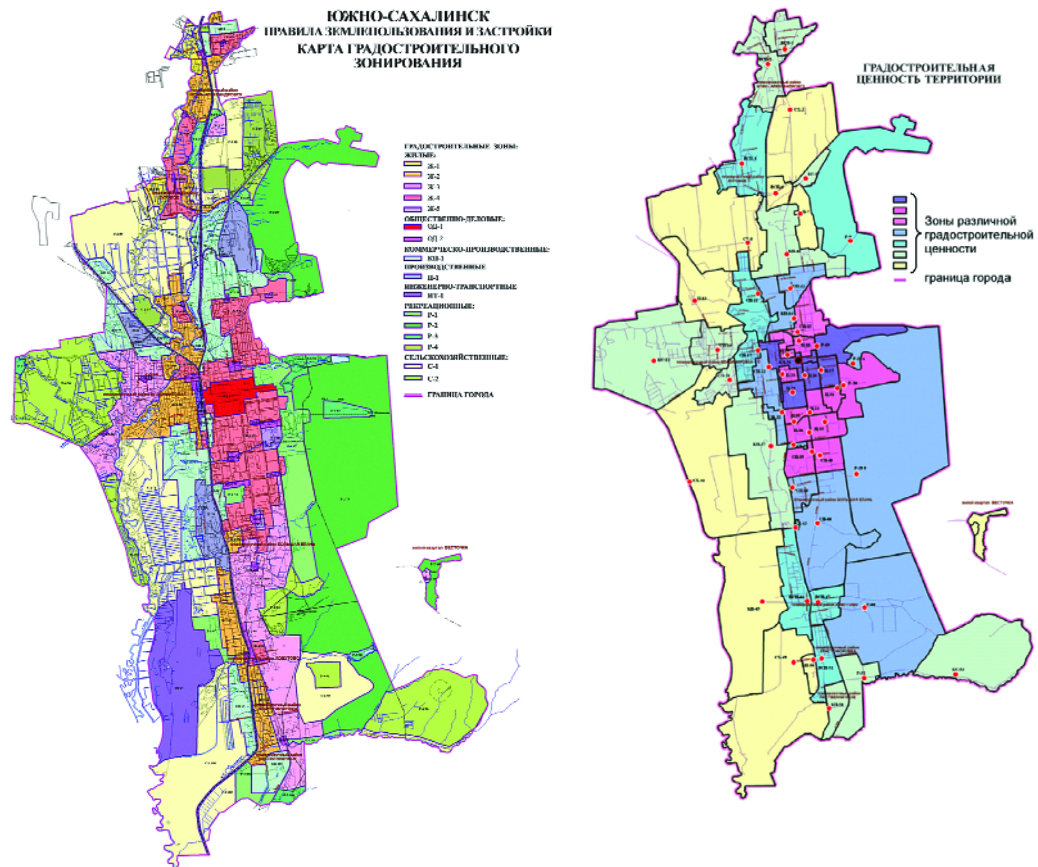
Пояснения к рис. 4.6

Функциональное зонирование генерального плана:

- 1) определяет общие параметры и особенности развития территории;
- 2) не определяет правовой режим использования земельных участков и объектов недвижимости;
- 3) учитывается при подготовке правил землепользования и застройки.

Более подробно о соотношении функционального зонирования генерального плана и градостроительного зонирования правил землепользования и застройки см. разделы 7.2 и 9.3.

Рис. 4.7. Соотношение территориальных зон, определенных градостроительным зонированием, и оценочных зон, определенных для целей налогообложения недвижимости (г. Южно-Сахалинск)



Примечание. По материалам "Каталога градостроительных проектов авторского коллектива ЗАО "Ленинградский Промстройпроект". СПб., 2006.

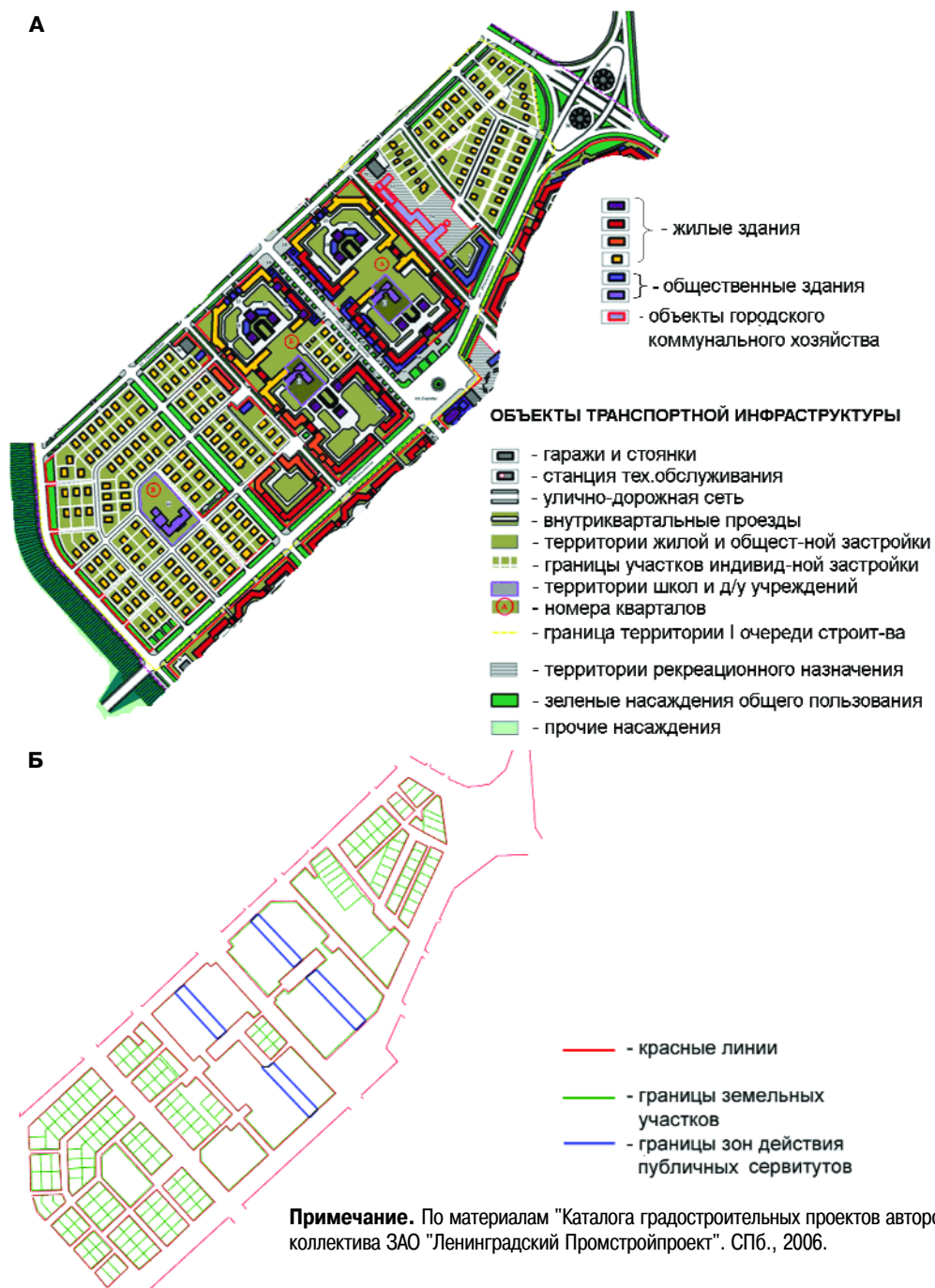
Пояснения к рис. 4.7

О воздействии градостроительного зонирования на технологию массовой оценки недвижимости в целях налогообложения см. раздел 1.5 и подраздел 2.3.3.

Приложение 5

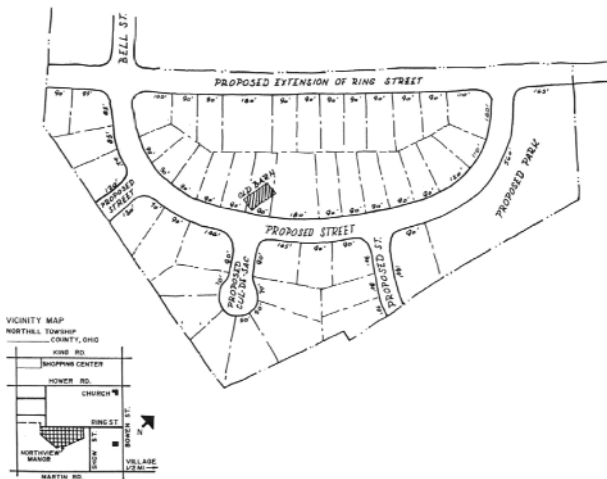
Иллюстративные примеры документации по планировке территории

Рис. 5.1. Проект планировки территории: проектный образ будущей застройки (А) и правовая компонента — юридические границы организации территории (Б)

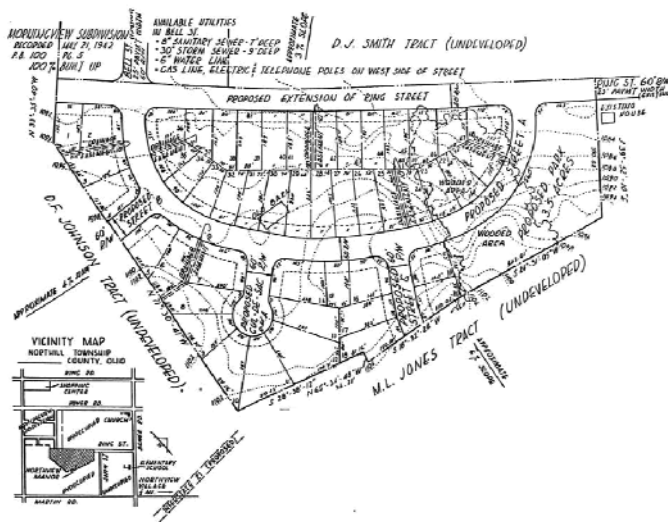


Примечание. По материалам "Каталога градостроительных проектов авторского коллектива ЗАО "Ленинградский Промстройпроект". СПб., 2006.

Рис. 5.2. Стадии подготовки проекта планировки территории с проектом межевания территории, свободной от прав третьих лиц (планировочная часть проекта)



А Предварительная стадия – эскиз планировки-межевания



Б Основная стадия – чертёж планировки-межевания



В Завершающая технологическая стадия – чертёж для выноса границ земельных участков на местность (разбивочный чертёж)

Примечание. Источник – Model County Subdivision Regulations / County Engineers Association of Ohio (CEAO) and County Commissioners Association of Ohio (CCAO) Research and Educational Foundation. 2000.

SUMMARY

Urban Development Regulation

Basics of Urban Development Regulation

Against the Background of a Fledging Housing Market

Corporate Authors:

E.K. Trutnev, Head of Corporate Authors (Introduction, Chapters 1-13, Conclusion, Addenda), L.Ye. Bandorin (Subsections 5.2.4, 5.2.5, 5.2.6, Section 6.1, Subsections 7.1.3, 7.2.2, Chapters 8-12, Addendum 2), T.V. Gudz (Sections 10.3, 10.4, 12.3), M.D. Safarova (Sections 9.7, 10.3, 10.4, Chapter 13), K.V. Kholopik (Chapter 11), M.O. Yakubov (Subsections 2.1.3, 2.1.6, 2.3.3, Sections 6.2, 6.3, Chapter 9, Sections 10.3, 10.4, 10.6, Addenda 3-5).

Corporate authors are the experts of the Institute for Urban Economics, who've made considerable contribution to the drafting of laws and other regulatory legal acts approved on federal, regional and local levels, such as the Land Code and the Town Planning Code of the Russian Federation, regional laws on town planning activities, municipal regulatory legal acts on the rules of land use and land development, as well as other documents, research and analytical products and guidelines for urban development regulation.

This book targets students and post-graduate students specializing in law, economics, management, urban development regulation, architecture and land use planning; experts who want to improve their skills in planning economic development of territories, housing and utility sector development; administrative staff on federal, regional and municipal levels; as well as those who take keen interest in the issues of legal, economic and policy planning support of the development of cities and other territories, project management and construction.

ОБ АВТОРАХ

Э.К. Трутнев - директор направления "Реформы в сфере недвижимости" Института экономики города, кандидат архитектуры. Специалист по вопросам правового и технологического обеспечения градостроительного проектирования - территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории. Участвовал в подготовке проектов нормативных актов федерального, регионального и местного уровней - Земельного кодекса РФ, Градостроительного кодекса РФ, Градостроительного кодекса Республики Татарстан, правил землепользования и застройки для Великого Новгорода, Казани, Хабаровска, Самары, Чебоксар, Нижнего Новгорода, Перми, Екатеринбурга и других городов. Автор более 100 научных публикаций, в том числе порядка 20 книг и брошюр по вопросам градорегулирования.

Л.Е. Бандорин - заместитель директора направления "Реформы в сфере недвижимости" Института экономики города. Специалист в области земельного, градостроительного, экологического и природоресурсного права. Один из разработчиков Градостроительного кодекса РФ и соответствующих изменений в Земельный кодекс РФ. Обеспечивал правовое сопровождение реализации приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жильё - гражданам России", в том числе подготовку Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации". Участвовал в формировании нормативной правовой базы в области градорегулирования в субъектах Российской Федерации (Самарская область, Республика Татарстан) и муниципальных образованиях, в том числе при подготовке правил землепользования и застройки (Пермь, Екатеринбург). Преподаватель кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Автор более 20 публикаций в научных и периодических изданиях (в том числе комментариев к законодательству и учебных пособий).

Т.В. Гудзь - во время написания данной книги являлась руководителем проекта направления "Реформы в сфере недвижимости" Института экономики города, кандидат экономических наук. Специалист в сфере правового градорегулирования, формирования и кадастрового учета объектов недвижимости. Принимала участие в подготовке правил землепользования и застройки для Чебоксар, Перми, Нижнего Новгорода, Екатеринбурга, а также в подготовке рекомендаций по развитию системы градорегулирования для региональных и местных администраций.

М.Д. Сафарова - руководитель проекта направления "Реформы в сфере недвижимости" Института экономики города, кандидат экономических наук. Специалист в сфере правового градорегулирования, землепользования, формирования и кадастрового учета объектов недвижимости. Имеет опыт работы по подготовке правил землепользова-

ния и застройки (Чебоксары, Пермь, Нижний Новгород, Екатеринбург). Принимала участие в подготовке рекомендаций по развитию системы градорегулирования для региональных и местных администраций, в подготовке местных нормативных правовых актов и программ, а также в разработке программ социально-экономического развития для Димитровграда, Бузулука, Оренбурга, Ангарска, Артёма, Сегежи, Вологды и других муниципальных образований. Преподаватель кафедры городского кадастра Государственного университета по землеустройству, также читает лекции и ведет семинары в рамках курса "Экономика города" в Государственном университете - Высшей школе экономики. Автор более 15 публикаций в научных и периодических изданиях.

К.В. Холопик - главный специалист направления "Реформы в сфере недвижимости" Института экономики города. Специалист в сфере недвижимого имущества (градостроительная деятельность, государственная экспертиза проектной документации, регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, оценка стоимости недвижимости, риелторская и девелоперская деятельность, ипотечное кредитование). Принимал участие в подготовке Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" и Постановления Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 "О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий". Автор и участник разработки ряда законов и других нормативных актов Республики Беларусь в сфере недвижимости.

М.О. Якубов - во время написания данной книги являлся руководителем проекта направления "Реформы в сфере недвижимости" Института экономики города. Специалист в области градорегулирования, жилищного строительства, формирования и предоставления земельных участков, ипотечного кредитования. Принимал участие в подготовке документов по реализации подпрограммы "Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства" федеральной целевой программы "Жилище" на 2002-2010 годы. Имеет опыт проведения анализа рынка недвижимости, нормативной правовой базы для выработки стратегических решений по совершенствованию систем градорегулирования и активизации инвестиционно-строительной активности в различных городах.

ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ
Основы регулирования градостроительной деятельности
в условиях становления рынка недвижимости

Руководитель авторского коллектива Э.К. Трутнев

Ответственный за выпуск М.Ю. Ледовский
Редактор Е.З. Абоева
Дизайн и верстка А.Е. Зубков

Подписано в печать 10.06.2008
Печать офсетная
Тираж 1000 экз