

# ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

№4/2019

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА И НЕДВИЖИМОСТИ

**Дементьев А.Н., Дементьев Ф.А.**

Теоретические и практические проблемы определения архитектурно-градостроительных терминов в законодательстве Российской Федерации. Часть 2 .....3

**Никитина А.П.** Основные вопросы административно-территориального деления города федерального значения Севастополя.....7

**Сокол-Номоконов Э.Н.** К вопросу о фундаментальном представлении современного российского градостроительного права об устойчивом развитии территорий. Часть 1 ..... 10

**Чернов С.Н.** Градостроительное законодательство военных и послевоенных лет. Восстановление Петрозаводска..... 13

**Пушкина А.В.** Возможность оборота права на паенакопление в ЖСК как мера защиты жилищных прав граждан ..... 17

## ГОРОДСКОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И ХОЗЯЙСТВО

**Аббасов И.М., Гасанов И.Д.** Оценка текущего состояния жилищного строительства в Азербайджане .....22

**Снежко О.А.** Конституционно-правовая основа цифровых преобразований города .....27

## ФИЛОСОФИЯ ГОРОДА

**Шугрина Е.С.** Публичные слушания и общественные обсуждения как инструмент выявления мнения населения по вопросам городского развития .....30

**Латфуллин Г.Р.** Городская антропология .....35

**Карташов А.С.** Взаимоотношение города и бизнес-структур: взгляд с позиций концепции «права на город» .....39

**КОНСУЛЬТАЦИЯ ЭКСПЕРТА** ..... 43

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия. ПИ № ФС77-54882 от 26 июля 2013 г.

Журнал выходит с 2016 г. Издается два раза в полугодие.

### ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:

**Таболин Владимир Викторович**, доктор юридических наук, профессор.

### ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА:

**Сперанский Олег Вадимович**, кандидат юридических наук.

### РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

**Аббасов Ибад Мусаевич**, доктор экономических наук, профессор (Азербайджан);

**Аминов Давид Исакович**, доктор юридических наук, профессор;

**Анисимов Валерий Филиппович**, доктор юридических наук, доцент;

**Астафичев Павел Александрович**, доктор юридических наук, профессор;

**Волох Владимир Александрович**, доктор политических наук, доцент;

**Глушков Александр Иванович**, доктор юридических наук, профессор;

**Грищенко Леонид Леонидович**, доктор юридических наук, профессор;

**Зубарев Сергей Михайлович**, доктор юридических наук, профессор;

**Коваль Владимир Николаевич**, доктор юридических наук;

**Ларичев Александр Алексеевич**, доктор юридических наук, доцент;

**Латфуллин Габдельхат Рашидович**, доктор экономических наук, профессор;

**Леена Лехтинен**, доктор экономических наук, кандидат юридических наук (Финляндия);

**Мархгейм Марина Васильевна**, доктор юридических наук, профессор;

**Мышко Федор Георгиевич**, доктор юридических наук, доцент;

**Рагулина Юлия Вячеславовна**, доктор экономических наук, профессор;

**Расихина Лариса Федоровна**, кандидат экономических наук, доцент;

**Руйе Николая**, адвокат, профессор (Швейцария);

**Упоров Иван Владимирович**, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор;

**Шомина Елена Сергеевна**, доктор политических наук, ординарный профессор.

### РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

**Забелина Елена Павловна**, кандидат юридических наук;

**Касаткина Светлана Сергеевна**, кандидат философских наук, доцент;

**Мартынова Светлана Эдуардовна**, кандидат филологических наук, доцент;

**Милькина Ирина Владимировна**, кандидат экономических наук, доцент;

**Некрасов Сергей Иванович**, кандидат юридических наук, профессор;

**Снежко Олег Анатольевич**, кандидат юридических наук, доцент.

### ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»:

Гриб В.В., д.ю.н., профессор, чл.-корр. РАО, заслуженный юрист РФ

### ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

Бабкин А.И.,  
Белых В.С.,  
Ренов Э.Н.,  
Платонова О.Ф.,  
Трунцевский Ю.В.

### РЕДАКЦИЯ:

Лаптева Е.А., Климова К.М.

### НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

### ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

Тел./ф.: (495) 617-18-88.  
(многоканальный).  
E-mail: podpiska@lawinfo.ru  
Телефон редакции:  
(495) 953-91-08.

### АДРЕС ИЗДАТЕЛЬСТВА/ РЕДАКЦИИ:

115035, г. Москва,  
Космодамианская наб.,  
д. 26/55, стр. 7.  
E-mail для авторов:  
avtor@lawinfo.ru  
Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

### ПОДПИСНЫЕ ИНДЕКСЫ:

«Объединенный каталог. Пресса России» – 93625. Подписка на www.lawinfo.ru

Номер подписан в печать: 11.10.2019.  
Номер вышел в свет: 23.10.2019.

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа». 248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2. Тел.: (4842) 70-03-37. ISSN 2500-0292. Формат 60х90/8. Печать офсетная. Физ. печ. л. 5,0. Усл. печ. л. 5,0. Общий тираж 1000 экз. Цена свободная.

# TOWN-PLANNING LAW

Founder: Jurist Publishing Group

No. 4/2019

## RELEVANT ISSUES OF LEGAL REGULATION IN THE CONSTRUCTION SECTOR AND REAL ESTATE

- Dementyev A.N., Dementyev F.A.** Theoretical and Practical Issues of Definition of Architectural and Urban Construction Terms in the Laws of the Russian Federation. Part 2 ..... 3
- Nikitina A.P.** The Main Issues of the Administrative Territorial Division of the Federal City of Sevastopol ..... 7
- Sokol-Nomokonov E.N.** On the Fundamental Idea of the Modern Russian Urban Planning Law on Stable Development of Territories. Part 1 ..... 10
- Chernov S.N.** Urban Planning Laws of War and Post-War Years. Reconstruction of Petrozavodsk ..... 13
- Pushkina A.V.** A Possibility of Circulation of the Right to the Accumulation of Shares in a Housing Association as a Protection Measure of the Housing Rights of the Citizens..... 17

## URBAN DEVELOPMENT AND ECONOMY

- Abbasov I.M., Gasanov I.D.** An Evaluation of the Current Status of Housing Construction in Azerbaijan ..... 22
- Snezhko O.A.** A Constitutional Law Basis of Digital Transformations of a City ..... 27

## URBAN PHILOSOPHY

- Shugrina E.S.** Public Hearings and Public Discussions as an Instrument of Research of the Opinion of the Population about Urban Development Issues ..... 30
- Latfullin G.R.** Urban Anthropology..... 35
- Kartashov A.S.** Interrelation between a City and Business Structures: A View from the Standpoint of the 'Right to the City' Concept ..... 39

- EXPERT ADVICE** ..... 43

Registered in the Federal service for supervision in the sphere of mass communications, communications and protection of cultural heritage. PI No. FC77-54882 of July 26, 2013. Published since 2016. Published twice half-yearly.

### EDITOR IN CHIEF OF THE JOURNAL:

**Tabolin Vladimir V.,**  
LL.D., Professor.

### CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD:

**Speranskiy Oleg V.,**  
PhD (Law).

### EDITORIAL BOARD:

- Abbasov Ibad M.,**  
LL.D., Professor (Azerbaijan);
- Anisimov Valeriy F.,**  
LL.D., Associate Professor;
- Astafichev Pavel A.,**  
LL.D., Professor;
- Volokh Vladimir A.,**  
Doctor of Political Sciences, Associate Professor;
- Glushkov Aleksandr I.,**  
LL.D., Professor;
- Grischenko Leonid L.,**  
LL.D., Professor;
- Zubarev Sergey M.,**  
LL.D., Professor;
- Koval Vladimir N.,**  
LL.D.;
- Larichev Aleksandr A.,**  
LL.D., Associate Professor;
- Latfullin Gabdakhat R.,**  
Doctor of Economic Sciences, Professor;
- Leena Lehtinen,**  
D. Sc (Business Adm.), Lic Laws (Finland);
- Markhgeym Marina V.,**  
LL.D., Professor;
- Myshko Fedor G.,**  
LL.D., Associate Professor;
- Ragulina Yulia V.,**  
Doctor of Economic Sciences, Professor;
- Rasikhina Larisa F.,**  
PhD in Economic Sciences, Associate Professor;
- Uporov Ivan V.,**  
Doctor of Historical Sciences, PhD (Law), Professor;
- Shomina Elena S.,**  
Doctor of Political Sciences, Full Professor.
- ### THE EDITORIAL STAFF:
- Zabelina Elena P.,**  
PhD (Law);
- Kasatkina Svetlana S.,**  
PhD in Philosophical Sciences, Associate Professor;
- Martynova Svetlana E.,**  
PhD in Philosophical Sciences, Associate Professor;
- Milkina Irina V.,**  
PhD in Economic Sciences, Associate Professor;
- Nekrasov Sergey I.,**  
PhD (Law), Professor;
- Snezhko Oleg A.,**  
PhD (Law), Associate Professor.

### EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

Grib V.V., LL.D.,  
professor, corresponding  
member of the RAE,  
Honored Lawyer of the RF

### DEPUTY EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

Babkin A.I.,  
Bely'kh V.S.,  
Renov E' N.,  
Platonova O.F.,  
Truntsevskiy Yu.V.

### EDITORIAL OFFICE:

Lapteva E.A., Klimova K.M.

### SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:

Shvechkova O.A., PhD (Law)

### CENTER EDITORIAL SUBSCRIPTIONS:

Tel.: (495) 617-18-88  
(multichannel).  
E-mail: podpiska@lawinfo.ru  
Tel.: (495) 953-91-08.

### CORRESPONDENCE ADDRESS:

Bldg. 7, 26/55,  
Kosmodamianskaya Emb.,  
115035, Moscow.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Authors shall not pay  
for publication  
of their articles.

### SUBSCRIPTION IN RUSSIA:

Unified Catalogue.  
Russian Press – 93625  
www.lawinfo.ru  
Passed for printing 11.10.2019.  
Published 23.10.2019.

Printed by National Polygraphic  
Group Ltd.  
Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga,  
248031.  
Tel.: (4842) 70-03-37.  
ISSN 2500-0292

Size 60x90/8. Offset Printing.  
Offset paper № 1. Printer's sheet 5,0.  
Conventional printed sheet 5,0.  
Circulation 1000 copies.  
Free market price.

## Теоретические и практические проблемы определения архитектурно-градостроительных терминов в законодательстве Российской Федерации. Часть 2\*

Дементьев Александр Николаевич,  
профессор Курского государственного университета,  
доктор юридических наук

[dahalex@mail.ru](mailto:dahalex@mail.ru)

Дементьев Федор Александрович,  
архитектор

[avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)

Приведено краткое обоснование гипотезы о необходимости использования научных подходов к разработке новой типизации населенных пунктов, отвергающей «жесткое» деление населенных пунктов на городские и сельские поселения. Предложен рабочий вариант критериев для типизации населенных пунктов на основе соотношения земель различного назначения, плотности населения и относительной длины инфраструктурных коммуникаций. Представлены типичные примеры негативного влияния отсутствия в градостроительном законодательстве базовых терминов и понятий для территориального планирования, формирования территорий различных типов муниципальных образований. Сформулирован вывод о необходимости решения проблем законодательного регулирования архитектурно-градостроительных отношений на конституционном уровне.

**Ключевые слова:** право, законодательство, административно-градостроительные термины, типы населенных пунктов, сельская территория, плотность населения населенного пункта.

### Theoretical and Practical Issues of Definition of Architectural and Urban Construction Terms in the Laws of the Russian Federation. Part 2

Dementyev Aleksandr N.  
Professor of the Kursk State University  
LL.D.

Dementyev Fedor A.  
Architect

There is a brief justification for the hypothesis of the need to use scientific approaches to the development of new typing of settlements, which rejects the "rigid" division of settlements into urban and rural settlements. A working version of the criteria for typing settlements on the basis of the ratio of land of different purposes, population density and relative length of infrastructure communications is proposed. Typical examples of the negative impact of the absence of basic terms and concepts in urban planning legislation for territorial planning, formation of territories of different types of municipalities are presented. The conclusion on the need to solve problems of legislative regulation of architectural and urban planning relations at the constitutional level has been formulated.

**Keywords:** law, legislation, administrative and urban planning terms, types of settlements, rural territory, population density of the settlement.

Настоящая публикация является продолжением обсуждения проблем, связанных определением архитектурно-градостроительных терминов в законодательстве Российской Федерации<sup>1</sup>. Следует отметить, что проблема «определения терминов» существует не только в законодательстве, но и в архитектурно-градостроительных науках. Продемонстрируем это на устоявшемся термине «градостроительство». Этот термин не отражает объем и сферу градостроительной на-

уки, поскольку если буквально (а как еще толковать этот термин), то следует признать, что он должен включать в себя лишь теорию и практику строительства города («градо-»), а если расширительно толковать его, то и объектов подобных, близких к понятию «город». На практике это может трактоваться как наука и практика о строительстве города и городских населенных пунктов (если шире — городских населенных мест). Однако архитектурно-градостроительная наука и градостроительное законодательство включают в себя научно-проблемную и практическую сферы архитектурно-градостроительного проектирования не только городов (и «городоподобных» объектов), но и других населенных пунктов,

<sup>1</sup> Дементьев А.Н., Дементьев Ф.А. Теоретические и практические проблемы определения архитектурно-градостроительных терминов в законодательстве Российской Федерации. Часть 1 // Градостроительное право. 2019. № 3. С. 6–9.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, грант № 18-011-00551.

других населенных мест и не только мест, но и территорий (территориальное планирование таких объектов, как район, волость, субъект в федеративном государстве, различные административно-территориальные единицы, образуемые для реализации управленческих, экономических, военно-стратегических функций и пр.). Не случайно авторы настоящей статьи используют термин «архитектурно-градостроительные», чтобы расширить горизонт исследования. Обсуждение теоретических проблем терминологии архитектурно-градостроительной науки выходит за рамки содержания настоящей статьи (сделаем лишь отсылку к интересной публикации по этой теме<sup>2</sup>).

В первой части статьи авторами были выдвинуты гипотезы о необходимости разработки новой типизации населенных пунктов и введения в Градостроительный кодекс Российской Федерации<sup>3</sup> (далее — ГрК РФ) параметров для различных типов населенных пунктов. В настоящей статье приведем краткое обоснование этих гипотез и предполагаемых законодательных терминов применительно в основном к территориальной организации местного самоуправления. Как уже было отмечено, необходимы системные исследования для теоретического и практического формирования и обоснования характеристик новой типизации населенных пунктов, учитывающие реальное существование новых типов (сельско-городских) населенных пунктов, фактическую утрату значимости классификации населенных пунктов на основе критериев характера занятости населения.

Вопреки традиционному простому делению по типам — городская или сельская местность — фактическое положение расселения в России представляется более многообразным. Большая протяженность страны, географическое разнообразие ландшафтов и различие типов хозяйствования и укладов общественной жизни (как в пространстве, так и в историческом измерении) определили различные формы расселения, многие из которых вообще не сводимы к традиционным понятиям «город» и «деревня» в их общеупотребимом виде<sup>4</sup>.

Предварительно можно выделить несколько таких форм, зависящих от географического положения, исторического развития и экономического положения: *пасторальная («кочевая»)* — характерна для местностей, занимаемых народами, ведущими традиционное кочевое или полукочевое хозяйство; *«деревенская» (сельская малой плотности)*, сельское расселение в его широко распространенном понимании, не на-

ходящееся в непосредственной сфере притяжения крупных городов или уникальных объектов; *«поселковая» (сельская повышенной плотности)* — соответственно, испытывающая непосредственное влияние крупных городов или развитых в экономическом отношении объектов; *пригородная (сельско-городская)* — зона, непосредственно прилегающая к пригородам крупных городов; *малые и средние города* — городские поселения, не входящие в периферию крупных и крупнейших городов; *урбанизированная («городская» средней плотности)* — средние и большие города и периферийные районы мегаполисов; *мегаполисная («городская» большой плотности)* — центральные районы мегаполисов. Кроме того, вариации экономико-географической ситуации, климата и исторического развития делят каждую форму на отдельные варианты. Также можно выделить отдельные уникальные типы территорий — исторические поселения, рекреационные объекты, рекреационно-заповедные местности (национальные парки и т.п.), имеющие свои, зачастую уникальные для каждого случая, характеристики.

Каждая из этих форм характеризуется особым сочетанием развития и ориентации экономики, плотности и состава населения, определяющими уникальные архитектурно-планировочные требования к организации местности и населенных мест. Такая уникальность, описанная историками для прошлых веков, для настоящего времени не осознается должным образом или не принимается во внимание, что приводит к оформлению норм проектирования в недопустимо общем виде, неудовлетворительно описывающим правила и ограничения практически для любой конкретной ситуации. Предполагается, что конкретизация норм для местных условий должна проводиться отдельно для каждого поселения или вообще объекта. Однако такой подход в реальной ситуации почти всегда показывает неэффективность по сравнению с научным обобщением и разработкой общих положений для близких друг другу условий. Необходимость каждый раз заново изобретать уже возможно применявшиеся решения без учета предыдущих ошибок, по крайней мере, увеличивает расходы и не позволяет развивать и совершенствовать приемы планирования, если на местах вообще обладают достаточными профессиональными и экономическими ресурсами для подобной планомерной деятельности.

Значительная часть специфических черт некоторых форм расселения вообще не находит должного отражения ни в правовом поле, ни в теории и практике архитектурно-градостроительного планирования: кочевое животноводство требует применять особые системы расселения и специальный правовой режим сельхозугодий; различие в экономике и составе и плотности населения сельской местности в зависимости от расстояния от крупных городов не фиксируется и не служит главным основанием для разработки дифференцированного подхода к планировке; малые, средние, большие города и мегаполисы фактически считаются одним типом расселения, только механически разделяясь по размеру; специфика уникальных типов территорий как целостных образований подменяется механическим определением зон охраны отдельных архитектурных и природных объектов без учета окружающей их среды.

Отсутствие правовых оснований, учитывающих фактическое различие форм расселения, в большинстве случаев порождает механическое перенесение подходов проектирования, копирующих стандартные модели урбанизированного

<sup>2</sup> Бочаров Ю.П., Жеблиенок Н.Н., Жеблиенок М.А. Теория градостроительства как система научных знаний в работах российских инженеров и архитекторов XX века // Architecture and Modern Information Technologies. 2017. № 4(41). С. 219–230. URL: [http://marhi.ru/AMIT/2017/4kvar17/16\\_bocharov\\_zheblienok/index.php](http://marhi.ru/AMIT/2017/4kvar17/16_bocharov_zheblienok/index.php)

<sup>3</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 12.12.2004 № 190-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Интерес представляют исследования специалистов экономической географии. Здесь получены новые результаты, свидетельствующие об объективно сложившихся предпосылках фактического формирования новой типизации населенных пунктов взамен административного деления на городские и сельские. К сожалению, в исследованиях представителей архитектурно-градостроительной науки, посвященных изучению территориальных реформ местного самоуправления, не удалось обнаружить проблемных работ, связанных с необходимостью формирования новых характеристик типизации населенных пунктов, хотя архитектурные проекты экопоселений и пр., несомненно, свидетельствуют об отходе некоторых архитекторов-планировщиков от сельской и городской типизации.

строительства. Если в отдельных случаях особые характеристики местности учитываются проектировщиком на основании собственного видения и опыта, то их обоснованное выделение как главного фактора затрудняется в рамках существующих норм и правил. Чаще же применение чужеродных для местности приемов организации среды, ясно видимых на основе обыденного опыта, тем не менее, невозможно аргументированно отклонить, опираясь на нормы проектирования. Это касается как генпланов территорий, где внесение явной сельской местности в состав городов уже стало правилом, так и параметров отдельных архитектурных объектов, явно выпадающих из окружающей ситуации. Генеральные планы территорий, теоретически необходимые как раз чтобы не допустить подобной ситуации, на практике больше служат для ее законного оформления. До сих пор не разработаны четкие общие правовые основания и конкретизированные нормы, способные ограничить произвольное отнесение местности к несвойственной ей категории.

Как предварительное решение для определения вида местности и формы расселения можно предложить выделение групп на основе соотношения земель различного назначения, плотности населения и относительной длине инфраструктурных коммуникаций. При всем различии географических исторических и экономических условий общие черты, определяемые этими критериями, задают рамочный подход для организации расселения на местности. С помощью соотношения земель сельскохозяйственного назначения, лесного и водного фонда, с одной стороны, и территорий жилой застройки, с другой стороны, можно почти однозначно отнести местность к сельскому, городскому или промежуточному типу. По соотношению территорий малоэтажной и многоэтажной застройки можно определить тип города. Плотность населения и наличие инфраструктуры определяют вид сельской местности. Конкретные численные значения этих критериев необходимо закреплять как обязательные, по крайней мере, пока не разработаны комплексные подходы для каждого вида расселения.

Насущная необходимость реиндустриализации ставит перед градостроительством ряд специфических проблем, связанных с актуальным состоянием городской застройки. Промышленные территории, выделенные и освоенные ранее, в настоящее время, как правило, выводятся в категорию селитебной застройки. Таким образом, в крупных городах, где как раз сосредотачиваются трудовые ресурсы, отсутствуют не только отдельные готовые площадки для строительства промышленных предприятий, но и нарушена связность жилой застройки и промышленных территорий. Зарождающаяся практика бессистемного размещения промышленно-сти и крупных обслуживающих предприятий (складских комплексов и т.п.) вне фактических пределов населенных пунктов (в основном на свободных сельскохозяйственных территориях) по принципу наименьших текущих затрат — нарушает систему расселения, увеличивает издержки из-за ежедневных миграций работников и не позволяет создавать целостные и устойчивые территории и населенные пункты. Если реиндустриализация будет развиваться по этому пути, вместо комплексного развития местностей сообразно их форме расселения, связанная система расселения в масштабах регионов и государства в целом может быть окончательно разрушена и сведена к бессистемной сети промышленных анклавов с временным населением в окружении стихийно образовавшихся

или деградировавших населенных пунктов, не имеющих постоянного экономического фундамента. В рамках рыночных отношений очень трудно нормализовать и регулировать эти процессы хотя бы из-за очевидно «инвестиционно непривлекательной» длительности периода организации и строительства в масштабе всей системы расселения, а не отдельных объектов. Комплексное развитие территорий невозможно только на основаниях коммерческой выгоды, поскольку из объекта масштабов всей территории невозможно выделение частной выгоды без утраты качества решения в целом, что подтверждает сложившаяся практика. Классический случай «фиаско рынка», описанный еще в 50–60-х гг. XX в. в работах экономистов Й.А. Шумпетера, А.С. Пигу, Р.Г. Коуза<sup>5</sup> и др., преодолеваемый с помощью различных форм исключительно государственного планирования, предполагает в том числе необходимость формирования более «жесткого» государственного нормативного правового регулирования.

Таким образом, коммерчески ориентированные организации необходимо понуждать к участию в развитии территории их интереса в целом, а реализовано это может быть только на основе «централизованных» правовых ограничений и предписаний. Разработка правовых оснований невозможна без изучения фактически сложившихся форм расселения и разработки вариантов их перспективного развития в масштабах всей страны и ее регионов. Для местного уровня необходимо предложить готовые модели и варианты решений, обязательно закрепленные законодательно, и оставить только возможность их четко ограниченной адаптации под местные условия. Иначе при продолжении сложившейся практики отсутствия комплексного планирования территорий, системы расселения вместо развития будут продолжать необратимо деградировать даже в условиях бурного экономического роста.

Приведем типичные примеры негативного влияния отсутствия в градостроительном законодательстве базовых терминов и понятий для территориального планирования, формирования территорий различных типов муниципальных образований. Так, фактическое отсутствие в ГрК РФ и в архитектурно-градостроительной науке понятия «генплан городского округа (муниципального образования)» привело к необходимости градостроительного планирования не населенного пункта — города в его градостроительных границах, определяемых генпланом города, а к попыткам архитектурно-градостроительного планирования городского округа, включающего в себя несколько населенных пунктов сельского и городского типа (в существующей типизации) в административных границах, установленных органами власти. Так, например, генплан городского округа «Норильск» включает в себя генплан собственно города Норильска и прежние генпланы упраздненных городов Каеркан и Талнах, а Подмосковный городской округ Балашиха — генплан города Балашихи и микрорайона Железнодорожный (упраздненного города Железнодорожный). Фактически и городской округ Норильск Красноярского края, и городской округ Балашиха Московской области в установленных законом субъекта Российской Федерации административно-территориальных границах являются муниципальными районами. В соответствии с положе-

<sup>5</sup> См., например: URL: <https://um.plus/2016/11/28/corruption/>; <https://cyberleninka.ru/article/v/elementy-obschey-teorii-izyanov-smeshannoy-ekonomiki>

ниями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) в муниципальном районе должны быть сформированы муниципальные образования на уровне городских и сельских населенных пунктов. К настоящему времени процесс преобразования муниципальных районов в городские округа достиг такого уровня, что в Московской области большинство районов были преобразованы в городские округа с ликвидацией муниципальных образований поселенческого типа. Ни о каком учете при преобразовании районов в городские округа существующей типизации населенных пунктов, тем более новой, сложившейся в Московской области типизации, речи не идет. Так, Волоколамский, Шаховской, Можайский районы с плотностью населения менее 27 чел. на кв. км (типичные сельские местности) были преобразованы в городские округа так же, как, например, Одинцовский и Пушкинский районы с плотностью населения более 1250 чел. на кв. км. В Магаданской области с плотностью населения в тридцать раз меньшей, чем средняя плотность населения в Российской Федерации (8,57 чел. на кв. км), все восемь муниципальных районов были преобразованы в городские округа. Абсурдность ситуации с городскими округами вынудила ввести в Федеральный закон № 131-ФЗ допустимые параметры средней плотности населения в сравнении со средней плотностью населения в Российской Федерации и параметры соотношения сельского и городского населения для городского округа<sup>6</sup>. Одновременно в Федеральный закон № 131-ФЗ был введен новый тип муниципальной единицы — муниципальный округ: аналог муниципального района, но только без требования формирования муниципальных единиц на уровне населенных пунктов. Как показал экспресс-анализ, в Московской области в соответствии с требованиями закона в другой тип муниципальной единицы должны быть преобразованы несколько городских округов, а в Магаданской области — все городские округа. С большой вероятностью можно утверждать, что они будут преобразованы в муниципальные округа с одноуровневым местным самоуправлением. В перспективе, по-видимому, преобладающим типом муниципальной единицы будут муниципальные округа, городские округа и тем более муниципальные районы постепенно прекратят существование<sup>7</sup>. Однако если архитектурно-градостроительная наука, градостроительное законодательство и градостроительная практика по-прежнему будут заимствовать термины из федерального законодательства о местном самоуправлении, в ГрК РФ будет необходимо разделить понятия «генплан городского округа» и «генплан муниципального округа». Представляется, что теоретическое обоснование для введения в архитектурно-градостроительную науку такого термина, как «генплан муниципального округа», вряд ли может быть найдено.

В настоящей статье основные теоретические и практические проблемы определения архитектурно-градостроительных терминов в законодательстве Российской Федерации сформулированы в постановочном плане. В рамках постановки исследований для их разрешения потребуются теоретически обосновать необходимость комплексного введения их в законодательство Российской Федерации, что потребует ревизии многих положений в первую очередь ГрК РФ, а также, по крайней мере, положений Земельного, Лесного и Водного кодексов Российской Федерации в части состава земель населенных пунктов. Особо необходимо сказать о положениях Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующих территориальные основы формирования муниципальных образований различного типа. Очевидно, что положения этого закона должны относиться лишь к принципам формирования территорий муниципальных образований, но никоим образом не вторгаться в предмет регулирования указанных кодексов, вводя параметры определения статуса различного типа населенных пунктов. Параметры типизации населенных пунктов должны содержаться в ГрК РФ. Более того, в ГрК РФ должны содержаться основные положения о принципах и подходах к пространственному развитию Российской Федерации, в том числе типизации форм расселения. В этом контексте следует напомнить, что ГрК РФ в редакции 1998 г. содержал ст. 31 «Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации»<sup>8</sup>. В настоящее время отсутствуют законодательно установленные параметры для формирования Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти устанавливают таковые «сами для себя».

В рамках затронутых в статье актуальных проблем, требующих разрешения на теоретическом уровне, исходя из праксологических требований, представляется необходимым обозначить одну из проблем законодательного регулирования. Учитывая правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, необходимо на конституционном уровне разрешить проблему отнесения вопросов административно-территориального устройства к предметам ведения Российской Федерации (либо к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации). Не менее актуальной является проблема включения в перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации архитектурно-градостроительного законодательства. Возможно, что такие изменения на конституционном уровне потребуют разделения существующего градостроительного законодательства на две обособленные сферы нормативного правового регулирования, обозначенные в первой части настоящей статьи.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».

<sup>7</sup> Первая ласточка уже появилась. Спустя всего 5 месяцев после внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ в Приморском крае образованы муниципальные округа. URL: <https://primgazeta.ru/news/chmo-am0-i-pmo-procedura-sozdaniya-municipal-nyh-okrugov-nachalas-v-primor-e-10-09-2019-03-14-00> (дата обращения: 17.09.2019).

<sup>8</sup> Градостроительная документация о градостроительном планировании развития территории Российской Федерации и частей территории Российской Федерации (градостроительная документация федерального уровня) включала в себя Генеральную схему расселения на территории Российской Федерации (ст. 28). Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 1999 г. № 370 были утверждены Основные требования к разработке и согласованию Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации и Основных положений Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации.

#### Литература

1. Белоусова Е.А. Сельские поселения как объект исследования в концепциях экономического пространства / Е.А. Белоусова // Управление. 2016. № 6. С. 42–47.
  2. Бочаров Ю.П. Теория градостроительства как система научных знаний в работах российских инженеров и архитекторов XX века / Ю.П. Бочаров, Н.Н. Жеблиенок, М.А. Жеблиенок // Architecture and Modern Information Technologies. 2017. № 4 (41). С. 219–230.
  3. Дементьев А.Н. Теоретические и практические проблемы определения архитектурно-градостроительных терминов в законодательстве Российской Федерации. Часть 1 / А.Н. Дементьев, Ф.А. Дементьев // Градостроительное право. 2019. № 3. С. 6–9.
  4. Нефедова Т.Г. Город и деревня в имперской, советской и современной России / Т.Г. Нефедова // Мир России. 2018. Т. 27. № 1. С. 183–202.
  5. Таболин В.В. Правовые основы типологии населенных пунктов и классификации городов / В.В. Таболин // Градостроительное право. 2018. № 1. С. 9–11.
  6. Ткаченко А.А. Ключевые понятия теории расселения: попытка переосмысления / А.А. Ткаченко // Вестник Московского Университета. Серия 5: География. 2018. № 2. С. 10–15.
- 

## Основные вопросы административно-территориального деления города федерального значения Севастополя\*

**Никитина Алина Петровна,**  
заведующая кафедрой морского и таможенного права Юридического института  
Севастопольского государственного института,  
кандидат юридических наук, доцент

[apnikitina@sevsu.ru](mailto:apnikitina@sevsu.ru)

В представленной статье автором сделана попытка анализа законодательной базы, регламентирующей административно-территориальное деление города федерального значения Севастополь, характеристики территориальных единиц. Рассматривается особенность города-героя Севастополя, которая имеет существенное значение при рассмотрении и выборе оптимальной структуры территориального устройства города. Приводится в пример законодательная база Калининградской области, так как Калининград отвечает условиям Севастополя.

**Ключевые слова:** административно-территориальное деление, район, округ, населенный пункт, город, село, поселок, город федерального значения Севастополь.

### The Main Issues of the Administrative Territorial Division of the Federal City of Sevastopol

**Nikitina Alina P.**  
Head of the Department of Maritime and Customs Law of the Law Institute of the Sevastopol State Institute  
PhD (Law), Associate Professor

In the presented article, the author attempted to analyze the legislative framework governing the administrative-territorial division of the city of federal significance Sevastopol, the characteristics of territorial units. We consider the feature of the hero city of Sevastopol, which is essential when considering and choosing the optimal structure of the territorial structure of the city of Sevastopol. The legal framework of the Kaliningrad region is cited as an example, since Kaliningrad meets the conditions of Sevastopol.

**Keywords:** administrative-territorial division, district, region, settlement, city, village, settlement, city of federal significance Sevastopol.

Структура в градостроительстве рассматривается как определенный состав элементов системы с совокупностью устойчивых связей между ними. Понятие «структура» взаимосвязано с понятиями «система» и «планировочная организация»: структура выражает то, что является устойчивым, относительно неизменным при различных преобразованиях системы; планировочная организация — упорядочение структурных элементов системы.

Вопрос административно-территориального деления Севастополя на сегодняшний день весьма актуален. Еще до конца не определены основные положения, понятия и структура преемства в развитии и восприятии федеральных институтов и отношений. Севастополь, являясь полноправным субъектом Российской Федерации, имеет особенности административно-территориального деления и муниципального строительства го-

---

\* Статья подготовлена в рамках научного проекта «Правовое регулирование общественных отношений в городах федерального значения (на примере Севастополя)» № 511/06-31, прошедшего конкурсный отбор за счет средств внутреннего гранта ФГАОУ ВО «Севастопольский государственный университет» в области общественных и гуманитарных наук на основании приказа от 15 июля 2019 г. № 1232-п.

рода, которые предстоит в дальнейшем изучить и искать пути совершенствования.

При рассмотрении и выборе оптимальной структуры территориального устройства города Севастополя необходимо в первую очередь рассмотреть особенность его как города-героя.

Севастополь был именован императрицей Екатериной II, так как она считала, что этот город величественный, достойный поклонения, героический город. Севастополь пережил много сражений, битв, войн. С ним связаны знаменательные события, которые окружены доблестью и славой, в него вложена частичка каждого жителя города.

Административно-территориальное деление Севастопольской территориальной зоны началось еще с времен прихода советской власти в Крым. С ноября 1920 г. по ноябрь 1921 г. Крым включал 7 уездов, которые делились на 34 волости и 20 районов, впрочем, в январе 1921 г. дележ уездов на волости был упразднен. Именно 15 декабря 1920 г. был создан Севастопольский уезд, а 21 января 1921 г. его делят на 2 региона: Бахчисарайский и Балаклавский, центром которого стала Балаклава. Позже были ликвидированы окрестность и образованы 15 районов, в их количестве Севастопольский. В одно и то же время были упразднены 4 региона Севастопольской окрестности и взамен них образовано 4 сельских Совета, которые вошли в состав Севастопольского региона. После Великой Отечественной войны в количестве 6 населенных пунктов областного подчинения значился Севастополь, а Балаклава входила в количество 7 населенных пунктов местного подчинения. В связи с передачей 19 февраля 1954 г. Крымской области в территориально-административное подчинение УССР Севастополь остался городом республиканского подчинения в составе Украины в рамках празднования 300-летия Переяславской рады («воссоединение России и Украины»). В период нахождения Севастополя (с 1991 по 2014 г.) под правовым полем Украины он являлся городом общегосударственного значения центрального подчинения, однако основной город Черноморского флота — Севастополь — являлся для России значительным патриотическим символом. Первый референдум полуострова прошел 5 мая 1992 г., когда Верховный Совет Крыма принял постановление о проведении общекрымского референдума по вопросу независимости и государственной самостоятельности Республики Крым, который не увенчался успехом. Верховная Рада Украины объявила данное решение незаконным. Тем не менее украинский парламент пообещал экономическую поддержку, которая оказалась временным решением.

Второй и более успешный общекрымский референдум состоялся 16 марта 2014 г., по итогам которого, после подписания договора о принятии Республики Крым в состав Российской Федерации 18 марта 2014 г., Севастополь вошел в состав Российской Федерации. К 26 марта 2014 г. присоединение Республики Крым и города федерального значения Севастополь практически завершилось. В самые короткие сроки крымчанам необходимо было перейти в правовое поле Российской Федерации, в связи с чем образовался правовой вакуум из-за отсутствия правовых прецедентов в мировой практике. В первую очередь создавалась соответствующая нормативная база. Первый Закон города Севастополя был принят 14 апреля 2014 г. № 1-ЗС «Устав города Севастополя». В последующем принимались законы, касающиеся права города Севастополя, применения законодательства о налогах и сборах, о системе исполнительных органов и так далее. Также был принят Закон города Севастополя об административно-территориальном делении города.

Согласно Закону города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 19-ЗС «Об административно-территориальном устройстве города Севастополя»<sup>1</sup> город федерального значения Севастополь делится на административно-территориальные единицы — 4 района города Севастополя: Балаклавский район — 544,9 кв. км; Гагаринский район — 61,1 кв. км; Ленинский район — 26 кв. км; Нахимовский район — 231,5 кв. км. Административно-территориальные единицы имеют соприкасающиеся сферы сотрудничества, такие как рыболовство и виноградарство, которые распространены по всему побережью, это и исторический сектор, и туристический, а также многие другие.

Гагаринский район — это комплекс крупных промышленных предприятий, радиоэлектроники, строительной индустрии, предприятий рыбной отрасли, научно-исследовательских институтов и проектно-конструкторских организаций.

Ленинский район — это легкая и пищевая промышленность, в нем мало крупных промышленных предприятий, зато расположены офисы крупнейших строительных компаний, нефтетрейдеров, судовладельцев, банков, зоны отдыха. Здесь же расположено большинство общегородских административных учреждений: Законодательное Собрание города Севастополя и Правительство города Севастополя, управление МВД России в городе Севастополе, штаб Черноморского флота России и его воинские части.

Балаклавский район — основные направления в сельском хозяйстве района — садоводство, овощеводство, виноградарство, животноводство.

Нахимовский район — второй по величине район города. Включает в себя комплекс сельскохозяйственных и промышленных предприятий, судостроительной и судоремонтной отрасли, виноградарства, виноделия и садоводства, производства муки и крупных изделий, приборостроения.

Севастополь — новый субъект, который идет по пути совершенствования и восстановления ранее существовавшего. Площадь Севастополя — около 107,96 тыс. га, из них 21,6 тыс. га — акватория бухт, 86,36 тыс. га — суша. Собственно городская площадь занимает 19 тыс. га, под промышленными предприятиями и жилыми застройками — 17 тыс. га, сельхозугодьями — 35 тыс. га, лесами и зелеными насаждениями — 37 тыс. га. Общая протяженность границ составляет 258 км, в том числе сухопутных — 152 км, морских 106 км. Ландшафт Севастополя составляют многочисленные бухты, продолжающиеся глубокими балками и горными долинами. В пределах региона насчитывается больше 30 бухт. К самым крупным из них относятся Севастопольская, Южная, Стрелецкая, Круглая, Камышовая, Казачья, Балаклавская, что также составляет особенность города.

В рамках муниципального устройства, в соответствии с Законом города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе», в границах районов территории города федерального значения Севастополя образованы 10 внутригородских муниципальных образований: 9 муниципальных округов и 1 город: Андреевский муниципальный округ, Балаклавский муниципальный округ, Верхнесадовский муниципальный округ, Гагаринский муниципальный округ, Качинский муниципальный округ, Ленинский муниципальный округ, Нахимовский муниципальный округ, Орлиновский муниципальный округ, Терновский

<sup>1</sup> Закон города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 19-ЗС «Об административно-территориальном устройстве города Севастополя» // Севастопольские известия. 2014. 4 июня.



муниципальный округ, город Инкерман. Каждый из 10 внутригородских муниципальных образований имеет свою специфику.

Законом города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе»<sup>2</sup> был определен перечень населенных пунктов, входящих в границы отдельных внутригородских муниципальных образований. Однако предметом регулирования данного закона не является определение наименования, статуса, категории и границ отдельных населенных пунктов, а также самой возможности существования населенных пунктов в границах города федерального значения<sup>3</sup>. Ниже представлен список входящих в состав города федерального значения Севастополя населенных пунктов, которые распределены по Балаклавскому и Нахимовскому районам и соответствующим внутригородским муниципальным образованиям.

Балаклавский район — Балаклава (до 1957 г. имела статус отдельного города), Инкерман, Гончарное, Золотая Балка (1 отд.), Золотая Балка (3 отд.), Кизиловое, Кизиловое, Кизиловое, Новобобровское, Озерное, Орлиное, Оборонное, Павловка, Первомайское, Передовое, Подгорное, Резервное, Родниковское, Родное, Россошанка, Сахарная Головка, Терновка, Тыловое, Флотское, Хмельницкое, Черноречье, Штурмовое, Широкое.

Нахимовский район — Андреевка, Верхнесадовое, Вишневое, Дальнее, Камышлы, Кача, Орловка, Осипенко, Пироговка, Поворотное, Полюшко, Солнечное, Фронтное, Фруктовое.

Несмотря на закрепление территорий в законе города Севастополя № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе»<sup>4</sup> на территории города Севастополя в полном объеме не сформулированы основные положения нормативно-правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления. Данный пробел в законодательной базе негативно влияет на сложившуюся обстановку в городе.

18 июля 2017 г. был принят Закон города Севастополя «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Севастополя до 2030 г.»<sup>5</sup>. При разработке Стратегии использовались ранее подготовленные и принятые документы стратегического характера (Концепция стратегического развития города Севастополя до 2030 г., федеральные законы, государственные программы Севастополя и проект генерального плана города). Стратегия включает в себя план действий, который должен скоординировать усилия всех органов государственной власти и общества в ходе ее реализации. От слаженных действий и успешности зависит во многом пер-

спектива реализации Стратегии в целом. Отличительной чертой настоящей Стратегии является наличие в ее материалах расчетов не только целевых показателей развития экономики, но и оценки соответствующего увеличения бюджетных доходов города.

Стратегия разработана в период изменений мирового масштаба с учетом особенностей, отличающих Севастополь от иных субъектов Российской Федерации. Севастополь, подобно Кронштадту на Балтике, был основан как крепость и база военно-морского флота. Еще в мае 1783 г. боевые корабли Азовской флотилии вошли в Севастопольскую бухту — так появился Черноморский флот Российской империи. В связи с этим большую часть населения города составляют военнослужащие и члены их семей, гражданские служащие, которые работают на объектах Министерства обороны Российской Федерации. Так как специфика города связана с морем и расположением Черноморского флота ВМФ России, то и значительная часть земли находится в распоряжении Минобороны России. На этих землях расположены промышленность, базы хранения, объекты образования, культуры и здравоохранения, жилищный фонд, транспорт. Данные объекты обслуживает Минобороны России. Кроме того, отсутствие четкого установления границ города Севастополя порождает ряд препятствий для военнослужащих, желающих выехать за пределы военного округа Севастополь, так как в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащие обязаны уведомить командование о желании выезда за пределы гарнизона в виде рапорта. Одни нормативные акты содержат предписания, где указано, что граница города Севастополя расположена по границам города Инкерман, в других актах данная норма отсутствует.

После того как Севастополь стал частью России в 2014 г., изменилась система управления экономикой, в том числе подходы к организации и методологии статистических наблюдений. Чтобы определить порядок действий по анализу социально-экономического развития города, необходимо было провести анализ перемены с 1991 по 2013 гг., однако это не представилось возможным. Несмотря на ограниченный состав имеющихся в наличии статистических данных, их анализ позволил сделать выводы, которые достаточно четко фиксируют основные проблемы экономики и социальной сферы Севастополя на современном этапе и определяют перспективные направления его развития.

Множество нормативных правовых актов по территориальному устройству города были приняты на примере нормативных актов других субъектов Российской Федерации. Устав города Севастополя был создан на примерах уставов Москвы и Санкт-Петербурга. Однако они точно не могут отображать особенности Севастополя.

Городов, отвечающих условиям Севастополя, в России немало, что еще раз подчеркивает уникальное положение города. К таким городам и регионам могут быть отнесены Калининградская область и город Калининград (флот, порт, промышленность, образование, туризм), город Сочи (туризм, порт) и город Владивосток (порт, промышленность, образование, туризм, флот).

Закон Калининградской области от 10 июня 2010 г. № 463 «Об административно-территориальном устройстве Калининградской области»<sup>6</sup> наиболее подходит для распределения административно-территориальных единиц в городе феде-

<sup>2</sup> Закон города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе» (принят законодательным Собранием г. Севастополя 02.06.2014) (вместе с Картой-схемой границ внутригородских муниципальных образований города Севастополя) // Севастопольские известия. 2014. 4 июня.

<sup>3</sup> Кулагин А.А. Правовые аспекты внедрения в городе федерального значения Севастополе территориального деления // Сборник выступлений по итогам проведения Первого Севастопольского юридического форума. М.: Центр-каталог, 2019. С. 291–295.

<sup>4</sup> Закон города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе» (принят законодательным Собранием г. Севастополя 02.06.2014) (вместе с «Картой-схемой границ внутригородских муниципальных образований города Севастополя»).

<sup>5</sup> Стратегия социально-экономического развития города Севастополя до 2030 года. URL: <https://sev.gov.ru/files/strategy/357-zs.pdf>

<sup>6</sup> Закон Калининградской области от 10 июня 2010 г. № 463 «Об административно-территориальном устройстве Калининградской

рального значения Севастополь, так как к объектам административно-территориального деления Калининградской области относятся: 6 городов областного значения, 1 поселок городского типа областного значения, 15 административных районов, 22 городских округа. То есть административно-территориальное устройство Калининградской области является системой объектов административно-территориального деления. Кроме того, объекты административно-территориального деления распределены на 3 уровня, что позволяет структурировать административно-территориальные единицы. Данный реестр указывает на четкое разграничение границ и расположение высших и иных органов государственной власти.

Как выше отмечалось, в Севастополь входят 4 района и 10 внутригородских муниципальных образований: 9 муницип-

альности» // Калининградская газета. 2010. 26 июня (приложение «Ведомости Правительства Калининградской области»).

пальных округов, в которые входят населенные пункты (села и поселки) и 1 город. Кроме того, отсутствуют упоминания об увеличении или уменьшении числа административных единиц, укрупнении (объединение мелких единиц в более крупные) и разукрупнении самих единиц и составлении реестра административно-территориальных объектов. Также законодательно не определены понятия «сельский и городской населенный пункт», «город» и «город федерального значения», причем такие определения следует установить законодательством не только на местном уровне, но и федеральном. То есть законодательством федерального уровня следует определить возможность нахождения в составе (в границах) субъектов Российской Федерации городов федерального значения населенных пунктов, в том числе городских и сельских, а также территорий (земельных участков), расположенных вне населенных пунктов (сельскохозяйственные, лесные, природоохранные и др.).

#### Литература

1. Кулагин А.А. Правовые аспекты внедрения в городе федерального значения Севастополе территориального деления // Сборник выступлений по итогам проведения Первого Севастопольского юридического форума (г. Севастополь, 27–28 сентября 2018 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор С.А. Васильев. Москва : Центр-каталог, 2019. С. 291–295.

## К вопросу о фундаментальном представлении современного российского градостроительного права об устойчивом развитии территорий. Часть 1

**Сокол-Номоконов Эдуард Николаевич,**  
генеральный директор Научно-исследовательского и проектного института территориального планирования и управления,  
кандидат технических наук, доцент,  
академик Российской муниципальной академии

[nipitp@rambler.ru](mailto:nipitp@rambler.ru)

Исследуется представление об устойчивом развитии территории как фундаментальное представление градостроительного права. Определены правовые источники возникновения данного представления. Охарактеризовано его использование российским градостроительным правом, выявлены недостатки законодательства в этой области правового регулирования. Даны предложения по дальнейшему совершенствованию указанной отрасли права. Предложено усовершенствовать градостроительное право путем ограничения использования представления об устойчивом развитии территории либо его конкретизации.

**Ключевые слова:** комплексное и устойчивое развитие территории, градостроительная деятельность, территориальное планирование, градостроительное зонирование, разработка документации по планировке территорий.

### On the Fundamental Idea of the Modern Russian Urban Planning Law on Stable Development of Territories. Part 1

**Sokol-Nomokonov Eduard N.**  
General Director of the Research and Design Institute of Territorial Planning and Management  
PhD in Engineering Sciences  
Associate Professor  
Member of the Russian Municipal Academy

The author studies the idea of the stable development of a territory as a fundamental idea of urban planning law. Legal sources of origination of this idea have been determined. The use of this idea by the Russian urban planning law has been characterized, legal defects in this legal regulation

sphere have been identified. Proposals for further improvement of this branch of law have been given. It is suggested to improve urban planning law by limitation of the use of the stable territory development idea or its specification.

**Keywords:** comprehensive and stable territory development, urban planning activities, territorial planning, urban planning zoning, development of territory planning documents.

Фундаментальное системообразующее представление об устойчивом развитии территории возникает в российском праве на основе актов международного права и иных международных документов: конвенций, хартий и деклараций. Непосредственным источником, привносящим это представление в систему российского градостроительного права, является Градостроительная хартия Содружества Независимых Государств<sup>1</sup>, которая, в свою очередь, опирается на такие документы, как: Стамбульская декларация по населенным пунктам и Повестка дня ХАБИТАТ, принятые на Международной конференции ООН по устойчивому развитию населенных пунктов ХАБИТАТ II (г. Стамбул, 1996 г.)<sup>2</sup>, Руководящие принципы планирования устойчивого развития населенных пунктов ЕЭК ООН (1996 г.), обзор Комитета по населенным пунктам ЕЭК ООН «К устойчивому развитию населенных пунктов в регионе ЕЭК» (1996 г.).

Именно Градостроительная хартия СНГ (которая была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации в 2000 г.<sup>3</sup>) содержит условия об использовании упомянутого представления в качестве системообразующего при создании национальных законодательств, т.е. при законодательном оформлении, в том числе и российского градостроительного права. Помимо этого, хартия включает в себя некоторые представления, заимствованные полностью или частично из упомянутых выше международных документов. Это так называемые руководящие принципы и цели устойчивого развития населенных пунктов и обустройства территорий. Принципы и цели изложены в хартии таким образом, что не создают категориального образа представления об устойчивом развитии территорий как градостроительном понятии. Тем не менее некоторые контуры этого представления формируются. Например, становится понятным, что результатом устойчивого развития могут стать: комплексное развитие и экологическая реконструкция населенных пунктов и территорий, улучшение жилищной обеспеченности населения, совершенствование социальной инфраструктуры, формирование экологически безопасной транспортной и инженерной инфраструктуры и производства, сохранение объектов историко-культурного наследия. И хотя в хартии смысл этих обобщенных контуров не детализирован, они, несомненно, являются основаниями для последующего формирования градостроительного и иного, связанного с ним, российского права.

Современное российское градостроительное право использует представление об устойчивом развитии территорий в процессе осуществления градостроительной деятельности. При этом устойчивость развития толкуется как некая стабильная долговременная тенденция роста качественных

показателей среды обитания человека: безопасности, благоприятности условий жизнедеятельности, а также стабильная тенденция снижения показателей негативного воздействия градостроительной деятельности на окружающую среду. Кроме того, в процессе осуществления градостроительной деятельности должны устойчиво повышаться показатели рационального использования природных ресурсов. Все это в обобщенном виде представлено в ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, определяющей понятие об устойчивом развитии территорий: «Устойчивое развитие территорий — обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений».

Таким образом, мы предполагаем, что градостроительная деятельность должна устойчиво повышать уровень безопасности для людей объектов этой деятельности, т.е. объектов капитального строительства. Аналогичные рассуждения могут быть приведены в отношении создания благоприятных условий жизнедеятельности человека, связанных в первую очередь с развитием инфраструктурного комплекса.

Далее нас будет интересовать вопрос о снижении показателей негативного воздействия градостроительной деятельности на окружающую среду. Этот тезис в его распространенном толковании представляется нам совершенно утопичным, если речь идет об окружающей природной среде. Любая градостроительная деятельность направлена, в конечном счете, на замещение природной среды антропогенной, т.е. средой, элементы которой являются объектами искусственного происхождения. Это априори влечет за собой негативное воздействие на природную среду (уничтожение ее части). Совершенно иначе мы толкуем приведенную норму, если под окружающей средой мы будем понимать некоторую совокупность естественных и искусственных компонентов внешней среды. В этом случае показателями негативного воздействия являются, например, нарушение оптимальных пропорций компонентов внешней среды для обеспечения благополучия человека. Тогда устойчивость развития территории может достигаться путем гармонизации этих пропорций на основе пространственного и ландшафтного планирования.

Вопрос об устойчивости показателей рационального использования природных ресурсов также не может быть решен однозначно. Речь может идти о соединении градостроительной деятельности и различных форм природопользования, относящихся к самостоятельным областям правового регулирования. При этом непонятно, идет ли речь о растущем вовлечении природных ресурсов в предметную деятельность или, наоборот, о его сокращении, из-за неопределенности толкования термина «рациональное использование». Если мы уходим в область примата экономики, то получаем один результат, в область примата экологии — противоположный.

Очевидная неоднозначность толкования устойчивости развития территорий в процессе градостроительной деятель-

<sup>1</sup> Градостроительная хартия Содружества Независимых Государств. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=21408>

<sup>2</sup> Стамбульская декларация по населенным пунктам. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/habdecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habdecl.shtml)

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Градостроительной хартии Содружества Независимых Государств» // СЗ РФ. 2000. № 48. Ст. 4700.

ности демонстрирует необходимость применения научных методов при осуществлении этой деятельности и ее основных элементов: территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий. Таким образом, становится очевидной исследовательская природа обоснования принятия градостроительных решений и отнесение высших форм градостроительной деятельности к научной деятельности.

Законодательство не в полной мере отражает сущность представления о территории, под которой в равной степени может пониматься и земельный участок, и территория всей Российской Федерации. Соответственно не выявлено, однозначно ли понимание устойчивого развития территорий применительно к таким разнородным объектам. Проследим, как трансформируется представление об устойчивом развитии различных территорий в таком документе, как Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

В частности, в ней указывается, что «в целях обеспечения устойчивого развития Российской Федерации объектом государственной политики в рамках стратегии ее пространственного развития должны выступать территориальные экономико-социально-природные комплексы, что обуславливает необходимость обязательного учета экологических требований, накладывающих ограничения на параметры перспективного развития хозяйственной деятельности на различных территориях». Поскольку стратегия пространственного развития страны является центральным градорегулирующим документом, а ее концепция — научно-нормативной основой этого документа, нам следует понимать устойчивое развитие Российской Федерации как процесс ее разделения на сбалансированные по видам использования территориальные комплексы (при этом ничего не сказано о том, совпадают ли территории этих комплексов с существующим или планируемым административно-территориальным делением). Следовательно, непонятно, может ли обеспечиваться устойчивость развития этих комплексов и Российской Федерации в целом совокупностью предусмотренных законом градостроительных действий. Также непонятно, должны ли инфраструктурные по природе документы территориального планирования Российской Федерации рассматривать территорию страны как совокупность территориальных комплексов.

Устойчивое развитие регионов понимается в концепции как «обеспечение сочетания эффективной (высококонкурентной) специализации региональных хозяйственных комплексов и пропорционального и сбалансированного развития секторов экономики и социальной сферы».

При этом утверждается, что «устойчивость регионального развития в перспективе может быть обеспечена за счет более глубокой диверсификации хозяйственной структуры регионов, в том числе в результате: повышения эффективности функционирования и, соответственно, роста доходности профильных, действующих бюджетобразующих предприятий, относящихся к специализированным видам деятельности, что позволяет, благодаря расширению емкости внутреннего регионального рынка, реализовать потенциал роста значительного числа существующих и новых для соответствующих регионов вспомогательных и обслуживающих отраслей (локально ориентированная диверсификация); создания в регионах новых крупных высокоэффективных предприятий, ориентированных на национальный или мировой рынки (ди-

версификация на основе новой специализации) и использующих имеющиеся в регионах конкурентные преимущества, включая существующий кадровый потенциал, восприимчивый к новым знаниям и компетенциям».

Исходя из изложенного, можно высказать предположение о том, что основными объектами планирования в схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации должны быть решения по размещению объектов экономической деятельности и объектов социальной сферы, решения по развитию существующих субъектов экономики. Однако в соответствии с законодательством данные документы решают вопросы о размещении исключительно объектов капитального строительства регионального значения.

Устойчивое развитие сельских территорий, сельской поселенческой сети и сельских населенных пунктов в концепции понимается как «развитие сети центров и инфраструктур систем расселения сельских поселений; интеграция систем расселения сельских поселений в системы расселения муниципальных районов в межрайонные системы расселения; модернизация и (или) перепрофилирование экономической базы сельских поселений и сельских населенных пунктов (экопоселения, туристско-рекреационные поселения, сервисные населенные пункты, сезонно-обитаемые населенные пункты, центры контроля режимов охраны особо охраняемых территорий и другие)», при этом непонятно, а где же здесь основная функция — осуществление сельскохозяйственной деятельности. Однако ни генеральные планы, ни правила землепользования и застройки в соответствии с градостроительным законодательством не решают подобных вопросов, как и схемы территориального планирования муниципальных районов.

Наконец, в отношении устойчивого развития городов в концепции лишь указано, что «решающим условием устойчивого развития городов (прежде всего «нестоличных») выступает их экономически и социально-психологически комфортная транспортная доступность соответствующего центра системы расселения».

Таким образом, довольно расплывчатые и условные определения устойчивости развития отдельных территорий в Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации и ее содержательная несвязность с основными представлениями градостроительного права, скорее всего, свидетельствуют об отсутствии научно-обоснованного представления у ее авторов об этом предмете.

Все существующие попытки формулирования градостроительных принципов устойчивого развития территорий (включая принципы, изложенные в Градостроительной хартии СНГ), осуществляемые российскими и зарубежными научными школами, имеют либо чрезвычайно обобщенную, либо весьма ограниченную область применения, универсальных подходов к их формулированию нет. Поэтому такие принципы отсутствуют и в градостроительных правовых актах либо они присутствуют в неакцентированном виде в положениях отдельных строительных норм и правил и носят чаще всего рекомендательный характер.

Далее определимся, что нам следует понимать под таким основным представлением градостроительного права как *градостроительная деятельность*, которая обеспечивает устойчивое развитие территорий. «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, эксплуатации зданий, сооружений» (ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Вместе с тем, согласно ст. 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации, «законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на следующих принципах: 1) обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории».

Таким образом, следуя от нормы к норме, закон сужает виды градостроительной деятельности, которые обеспечивают устойчивость развития территорий, до трех основных элементов деятельности. Это с очевидностью подчеркивает необходимость научной обоснованности принятия градостроительных решений в документах территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий. На многообразие областей этого исследования указывается в ст. 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации — «территориальное планирова-

ние (как вид градостроительной деятельности) направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий».

Заключительный вывод, который может быть сделан из приведенного предварительного терминологического анализа, указывает нам на то, что устойчивое развитие территорий не может быть обеспечено исключительно градостроительным регулированием в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Однако принятие градостроительных решений, обеспечивающих устойчивость развития, может быть результатом научного исследования условий, предпосылок и ограничений градостроительного развития территории и состояния и развития связанного с ней социума.

Завершая рассмотрение научных представлений об устойчивом развитии территорий, отметим, что в российском градостроительном праве оно рассматривается совместно с термином «комплексное развитие территорий». Далее обратимся к этому представлению и определим его место в системе правового регулирования градостроительных отношений.

## Градостроительное законодательство военных и послевоенных лет. Восстановление Петрозаводска\*

**Чернов Сергей Николаевич,**  
**заведующий кафедрой административного права и процесса**  
**Института экономики и права Петрозаводского государственного университета,**  
**ведущий научный сотрудник отдела комплексных исследований**  
**Карельского научного центра Российской академии наук,**  
**заслуженный юрист Российской Федерации и Республики Карелия,**  
**доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор**

*chernov@petrsu.ru*

Важнейшей государственной задачей Советского государства сразу после освобождения оккупированных территорий и в первые послевоенные годы стало восстановление разрушенной экономики, городов и инфраструктуры страны. Основой для восстановления городской структуры в послевоенный период являлось градостроительное законодательство, которое формировалось с трудом. В 1944–1945 гг. и первый послевоенный период работа над градостроительным законодательством не привела к созданию отдельного кодекса или документа, равному ему. В 1930–40-е гг. в СССР сформировалась административно-командная система, которая опиралась на плановую директивную экономику, и градостроительное право слабо вписывалось в эту систему.

**Ключевые слова:** градостроительное законодательство военных и послевоенных лет, восстановления городов, восстановительные работы, неотложные меры по восстановлению хозяйства.

\* Статья выполнена в рамках государственного задания КарНЦ РАН.

## Urban Planning Laws of War and Post-War Years. Reconstruction of Petrozavodsk

**Chernov Sergey N.**  
**Head of the Department of Administrative Law and Procedure of the Institute of Economics and Law of the Petrozavodsk State University**  
**Leading Research Scientist of the Department of Comprehensive Research of the Karelian Research Centre of the Russian Academy of Sciences**  
**Honored Lawyer of the Russian Federation and the Republic of Karelia**  
**LL.D., Doctor of History, Professor**

The most important state task of the Soviet state after the liberation of the occupied territories and in the first postwar years was the restoration of the destroyed economy, cities, and infrastructure of the country. The basis for the restoration of the urban structure in the post-war period was urban planning legislation formed with many difficulties. In 1944–1945 and the first post-war period work a separate Code or document equal to it was not created. In the thirties and forties, the USSR formed an administrative and command system which was based on the planned Directive economy and Urban planning law which could not be fit into this system.

**Keywords:** urban planning legislation of the war and post-war years, restoration of cities, restoration work, urgent measures to restore the economy.

Несмотря на серьезное военное положение, в 1943–1944 гг. началась работа по составлению генеральных планов разрушенных городов. При Академии архитектуры СССР были созданы архитектурные мастерские, которые возглавляли ведущие архитекторы страны. В этот же период был создан Госкомитет по делам архитектуры, там тоже были созданы подобные мастерские<sup>1</sup>.

21 августа 1943 г. было принято решение СНК СССР и ЦК ВКП (б) «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации»<sup>2</sup>. Для реализации этого постановления создавалась структура государственных органов — одним из таких был Наркомат РСФСР по жилищно-гражданскому строительству<sup>3</sup>. Масштабные и необычные задачи военного и послевоенного восстановления городов показали, что градостроительные акты 1920-х — начала 1930-х гг. не пригодны в этих условиях. Послевоенные города меняли свой облик под воздействием изменившихся послевоенных условий, складывавшихся в регионах.

Для того чтобы каким-то образом исправить положение, 16 августа 1944 г. СНК СССР принял Постановление «О Государственном архитектурно-строительном контроле»<sup>4</sup>. В 1944 г. Комитетом по делам архитектуры была принята временная инструкция, которая регламентировала многочисленные проверки и порядок утверждения генпланов, детальной планировки, проектов отдельных зданий. В этот же период принят важный документ об главных архитекторах городов<sup>5</sup>.

Согласно Постановлению «О Государственном архитектурно-строительном контроле». в Комитете по делам архитектуры создавались главные управления — главные инспекции по республикам, такие же главные инспекции по делам архитектуры в автономных республиках, краях, областях, крупных городах, которые были в утвержденных в списках. Большое значение играли городские инспекции государственного архитектурно-строительного контроля<sup>6</sup>.

Сразу после войны Академия архитектуры СССР попыталась кодифицировать основные строительные акты, однако эта попытка не привела к законченному результату. Однако после неудачной попытки в 1946 г. Комитет по делам архитектуры снова начал разработку Градостроительного кодекса (Устава), он должен был быть основным нормативным актом градостроительной деятельности. В процессе работы над документом разработчики использовали методы сравнительного правоведения — не стеснялись знакомиться и применять во вновь создаваемом нормативном законодательстве опыт США, Западной Европы.

Очень важным моментом было то, что план застройки городов должен был опираться на юридические документы, определяющие правовой статус всех застройщиков, мало того, в разрабатываемых документах предусматривался четкий порядок рассмотрения споров. Интересно, что предусматривался порядок комплексной застройки, т.е. вместе с застройкой осуществлялось благоустройство территории.

Однако работа над кодексом очень быстро была закончена, так как в процесс вмещалась идеология, рубеж был положен сразу с началом холодной войны, западный подход в градостроительном праве стал опасен для разработчиков.

28 июня 2019 г. Петрозаводск праздновал 75-летие освобождения от финских захватчиков. Начало восстановления Карелии, административно-территориального управления, ее городов и сел началось с момента освобождения. Прямой ущерб, нанесенный Карелии в ходе войны и оккупации, по материалам Чрезвычайной республиканской комиссии, составил свыше 20 млрд рублей, что было гигантской суммой для того времени<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> История советской архитектуры (1917–1954) / под ред. Н.П. Былинкина и А.В. Рябушина. М., 1985. 256 с.; Советское градостроительство послевоенных лет. URL: <http://arx.novosibdom.ru/node/2365> (дата обращения: 20.08.2019).

<sup>2</sup> Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 21 августа 1943 г. № 24 «О неотложных мерах по восстановлению народного хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации» // Сборник постановлений, приказов и инструкций по вопросам планировки населенных мест и архитектурного проектирования. М., 1948. С. 4–14.

<sup>3</sup> Чайка Е.А. Развитие жилищного строительства в послевоенные годы на селе (1945–1965 гг.). URL: [https://superinf.ru/view\\_helpstud.php?id=5551](https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=5551) (дата обращения: 21.08.2019).

<sup>4</sup> Постановление «О Государственном архитектурно-строительном контроле». URL: <https://www.derev-grad.ru/zakon-stroitelstvo/zakonodatelstvo-o-stroitelstve-sssr4/postanovlenie-snk-sssr-ot-16-08-1944--1110-o-gosudarstvennom.html> (дата обращения: 23.08.2019).

<sup>5</sup> Постановление СНК СССР от 13 октября 1944 г. № 37 «О главных архитекторах городов» // Сборник руководящих материалов по гражданскому строительству. М., 1947. С. 14.

<sup>6</sup> Сборник руководящих материалов по гражданскому строительству. М., 1947. С. 30.

<sup>7</sup> Четвертая сессия Верховного Совета Карело-Финской ССР 9–11 июля 1945 г.: стенографический отчет. Б.м.: Изд. Верховного Сов. КФ ССР, 1946. С. 7.

В Заключении Чрезвычайной комиссии об ущербе г. Петрозаводску было зафиксировано: «...Финны сожгли и разграбили в Петрозаводске университет, научно-исследовательский институт культуры, публичную библиотеку, государственную филармонию, дворец пионеров, театр, музыкальное училище, два педагогических училища, индустриальный техникум, пять школ, девять детских садов, кинотеатр, физиотерапевтическую лечебницу, психоневрологический диспансер, разграбили государственный музей, взорвали и сожгли все мосты и свыше 485 жилых домов... Они полностью уничтожили промышленность города, разрушили железнодорожный узел, сооружения и флот Беломорско-Онежского пароходства, все предприятия связи. Перед уходом из Петрозаводска финны взорвали, сожгли и разрушили семь электростанций, три плотины... электростанцию, жилой фонд, подсобные предприятия старейшего Онежского металлургического и машиностроительного завода, хозяйство которого создавалось на протяжении столетий... Они уничтожили лесопильные заводы, холодильник, типографию, ликероводочный и пивоваренный заводы, хлебозаводы, взорвали надворные сооружения и цехи судостроительного завода...»<sup>8</sup>. Нужно было не восстанавливать, а строить город заново. Сразу после освобождения города стали работать органы советской власти и компартии республики.

4 июля 1944 г. приступил к работе Петрозаводский городской комитет коммунистической партии Карело-Финской ССР, секретарем которого стал Н.А. Дильденкин, а с октября 1944 г. — Ю.В. Андропов. В первую декаду июля возобновили свою работу исполком городского совета и горком комсомола, которые стали организационными центрами по восстановлению разрушенного городского хозяйства. 15 июля из Беломорска вернулось руководство республики — Петрозаводск вновь стал столичным городом.<sup>9</sup>

Война раскидала население города: большинство было в эвакуации и армии, после освобождения в Петрозаводске насчитывалось в три с лишним раза меньше жителей, чем до войны<sup>10</sup>. Этими силами надо было восстанавливать город, кроме того, с осени 1944 г. началась массовая реэвакуация. Серьезные мероприятия по возвращению горожан привели к тому, что уже в течение октября-ноября в город вернулось более 50 тыс. человек. Территория города и республики была серьезно заминирована, на это тоже необходимо было тратить силы и средства.

Восстановление Карелии опиралось на уже принятые государством решения. Одним из таких было принятое 21 августа 1943 г. СНК СССР и ЦК ВКП(б) Постановление «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации»<sup>11</sup>.

Государство выделило предприятия, которые должны были быть восстановлены, обеспечены кадрами и жильем в первую очередь<sup>12</sup>. Петрозаводск, как столица КФ ССР, был поддержан руководством страны, 23 сентября 1944 г. СНК СССР принял Постановление «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства города Петрозаводска». Оно было посвящено установлению сроков начала работы предприятий, восстановлению городской инфраструктуры, шла материальная и кадровая поддержка города<sup>13</sup>.

Правительством СССР 21 октября 1944 г. было принято Постановление «О восстановлении Онежского металлургического и машиностроительного завода Наркомлеса СССР в г. Петрозаводске». По этому постановлению было создано специальное строительное-монтажное управление. Организационные усилия СМУ дали быстрый и эффективный результат — уже на конец 1944 г. и на первый квартал 1945 г. план восстановительных работ был выполнен более чем на 200 процентов<sup>14</sup>.

Без добровольной помощи населения город бы не смог обойтись: устраивались трудовые субботники и воскресники с массовым участием горожан. Трудовые, учебные коллективы брали на себя обязательства отработать каждому члену на восстановительных работах не менее 8 часов еженедельно. С ноября 1944 по март 1945 г. на восстановлении города было отработано свыше 12 тыс. человеко-дней<sup>15</sup>. Со дня освобождения Петрозаводска (28 июня) до Дня Победы вступило в действие 35 предприятий и мастерских. Они до войны давали более 25% довоенного объема продукции. В городе завершилось восстановление четырех электростанций общей мощностью 2100 кВт<sup>16</sup>.

16 июля 1944 г. открылось сквозное движение поездов по Кировской магистрали от Ленинграда до Мурманска. За 37 дней были восстановлены основные сооружения дороги на протяжении 540 км, в сутки вводилось в строй 14 км пути и 96 погонных метров искусственных сооружений<sup>17</sup>.

За год после освобождения были восстановлены школы, в августе 1944 г. в Петрозаводск вернулся из г. Сыктывкара Коми АССР Карело-Финский государственный университет. Возрождение вуза начиналось в новом, малопригодном здании (старое было разрушено). Тем не менее уже в течение 1944/45 учебного года кафедры университета наладили учебный процесс<sup>18</sup>.

В сентябре 1944 г. в Петрозаводске открылся первый после освобождения города театральный сезон. Великая Отечественная война еще не закончилась, а в Петрозаводске восстанавливалась нормальная жизнь. Это было только начало, так как горожане жили очень в неблагоприятных условиях. Не хватало самого элементарного — продовольствия, одежды. Плохо было с жильем — жилищные условия были спартански-

<sup>8</sup> Карелия в годы восстановления и дальнейшего развития народного хозяйства. 1944–1950. Документы и материалы. Петрозаводск, 1988. С. 7.

<sup>9</sup> Освобождение от оккупации и начало возрождения мирной жизни города. URL: <http://monuments.karelia.ru/ob-ekty-kul-turnogo-nasledija/katalog-velikaja-otechestvennaja-vojna-1941-1945-gg-pamjatniki> (дата обращения: 20.08.2019).

<sup>10</sup> Четвертая сессия Верховного Совета Карело-Финской ССР. Стенографический отчет. С. 7.

<sup>11</sup> СССР. Совет Народных Комиссаров и ЦК ВКП(б). О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации. М.: Госполитиздат, 1943. 60 с.

<sup>12</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1943. 29 августа.

<sup>13</sup> Карелия в годы Великой Отечественной войны. 1941–1945: Документы. Материалы. Петрозаводск, 1975. С. 416.

<sup>14</sup> Очерки истории Карелии. Т. 2. 1957. С. 532.

<sup>15</sup> Морозов К. Карелия в годы Великой Отечественной войны (1941–1945). Петрозаводск, 1983. С. 123.

<sup>16</sup> Карелия в годы восстановления и дальнейшего развития народного хозяйства. 1944–1950. Документы и материалы. Петрозаводск, 1988. С. 22–23.

<sup>17</sup> Карелия в годы Великой Отечественной войны. 1941–1945: Документы. Материалы. С. 351–353.

<sup>18</sup> Там же. С. 212.

ми — бараки, продуваемые ветрами. Продукты и промышленные товары отпускались по карточкам. Других условий не было, и люди это понимали: чтобы восстановить город, нужно было время, средства и усилия государства и петрозаводчан<sup>19</sup>. Помощь в восстановлении города и республики оказывала вся страна: Карелия получала все необходимое сырье, оборудование, топливо и стройматериалы, которые необходимы были для восстановления, и, что очень важно, кадры. Для Онежского завода оборудование поставляли 73 промышленных предприятия из 33 городов страны. Эшелоны со строительным лесом из Карелии отправлялись во все города Советского Союза<sup>20</sup>. Очень важным событием для города и республики стало то, что в 1946 г. вступил в строй домостроительный, металлообрабатывающий и судоремонтный заводы, завод строительных деталей в г. Петрозаводске, которые внесли свой вклад в восстановление города. За 1946–1950 гг. промышленное производство в Карелии увеличилось в 4,7 раза, в то время как по РСФСР — в 1,6 раза<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Куприянов Г.Н. Во имя великой победы. Петрозаводск : Карелия, 1985. С. 221; Карелия в годы Великой Отечественной войны. 1941–1945. Документы и материалы. С. 361.

<sup>20</sup> Восстановление и дальнейшее развитие промышленности, строительства и транспорта. URL: <https://welcome-karelia.ru/articles/istoriya-karelii/kareliya-vo-vtoroj-polovine-1940-kh-v-1960-e-gg/vosstanovlenie-i-dalnejshie-razvitie-promyshlennosti-stroitelstva-i-transporta> (дата обращения: 20.08.2019).

<sup>21</sup> Там же.

Проекты восстановления и развития Петрозаводска разрабатывали вместе с петрозаводскими архитекторами крупные архитекторы Москвы и Ленинграда. Именно они стратегически определили переход от деревянного домостроения к каменному в конце 1940–50-х гг. В Карелии к середине 1950-х гг. серьезно повысился уровень технического и экономического уровня капитального строительства<sup>22</sup>.

В 1944–1945 гг. и первый послевоенный период работа над градостроительным законодательством не привела к созданию Градостроительного кодекса или документа, равному ему. Этому были правовые, экономические и политические причины. Во-первых, в СССР сформировалась так называемая административно-командная система, удобная для плановой директивной экономики, и градостроительное право не вписывалось в нее.

Во-вторых, не сформировалась единая, целостная концепция, система понимания города — что должна представлять собой городская среда. В-третьих, в период войны и первый послевоенный период элементарно не хватало средств для решения стратегии развития и архитектурных проблем. Нормы градостроительного права отражали лишь формальные требования для разработки планов развития городов.

<sup>22</sup> Строительство Петрозаводска после войны. URL: [https://revolution.allbest.ru/history/00521306\\_0.html](https://revolution.allbest.ru/history/00521306_0.html) (дата обращения: 20.08.2019).

#### Литература

1. История советской архитектуры (1917–1954) / под редакцией Н.П. Былинкина и А.В. Рябушина. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Стройиздат, 1985. 256 с.
2. Карелия в годы Великой Отечественной войны. 1941–1945. Документы. Материалы / редакторы: К.А. Морозов (ответственный редактор), Д.С. Александров. Петрозаводск : Карелия, 1975. 520 с.
3. Карелия в годы восстановления и дальнейшего развития народного хозяйства. 1944–1950. Документы и материалы / составители С.В. Бархатова [и др.]. Петрозаводск : Карелия, 1988. 149 с.
4. Куприянов Г.Н. Во имя великой победы / Г.Н. Куприянов. Петрозаводск : Карелия, 1985. 320 с.
5. Морозов К. Карелия в годы Великой Отечественной войны (1941–1945) / К. Морозов. Петрозаводск : Карелия, 1983. 237 с.
6. Чайка Е.А. Развитие жилищного строительства в послевоенные годы на селе (1945–1965 гг.) / Е.А. Чайка. URL: [https://superinf.ru/view\\_helpstud.php?id=5551](https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=5551) (дата обращения: 21.08.2019).

#### Редакционная политика Объединенной редакции «Издательская группа «Юрист» запрещает:

1. Самоплагиат. В случае, если элементы научной статьи ранее были опубликованы, в том числе и в журналах Издательской группы «Юрист», автор обязан сослаться на ранее опубликованную работу. Дословное копирование собственных работ и их перефразирование не допускается, они могут быть использованы только в качестве основы для новых выводов.
2. Дословное копирование более 10 процентов работы другого лица без указания его авторства, ссылки на источник и использования кавычек.
3. Некорректное перефразирование произведения другого лица, при котором было изменено более одного предложения в рамках одного параграфа или раздела текста, либо предложения были расположены в ином порядке без соответствующей ссылки на источник. Существенное некорректное перефразирование (более 10 процентов оригинальной работы) без ссылки на источник приравнивается к дословному копированию.
4. Использование составных частей произведения другого лица без указания авторства, например, абзаца, рисунка или таблицы без указания ссылки на источник или использования кавычек.



# Возможность оборота права на паенакопление в ЖСК как мера защиты жилищных прав граждан

Пушкина Анна Викторовна,  
научный сотрудник Института государства и права  
Российской академии наук (сектор гражданского права,  
гражданского и арбитражного процесса),  
кандидат юридических наук

[ann-pushkina@yandex.ru](mailto:ann-pushkina@yandex.ru)

В статье обосновывается необходимость законодательного закрепления возможности залога права на паенакопление в ЖСК, проводится анализ двух законопроектов, предусматривающих такую возможность. Рассматриваются позиции о корпоративно-правовой и обязательственно-правовой природе права на паенакопление. Исследуется, какой правовой режим предпочтительнее для залога права на паенакопление — залога движимой вещи или ипотеки.

**Ключевые слова:** жилищно-строительный кооператив, ипотека, залог, обязательственное право, корпоративное право, право на паенакопление.

## A Possibility of Circulation of the Right to the Accumulation of Shares in a Housing Association as a Protection Measure of the Housing Rights of the Citizens

Pushkina Anna V.  
Research Scientist of the Institute of State and Law of the Russian Academy  
of Sciences (Section of Civil Law, Civil and Arbitration Procedure)  
PhD (Law)

The article substantiates the need for legislative consolidation of the possibility of pledging the right to accumulation in the housing cooperative and analyzes two bills that provide for such an opportunity. The article discusses the positions on the corporate-legal and binding-legal nature of the right to accumulation. It is investigated which legal regime is preferable for a pledge of the right to accumulation — a pledge of a movable or a mortgage.

**Keywords:** housing construction cooperative, mortgage, pledge, law of obligations, corporate law, right to accumulation.

Жилищно-строительные кооперативы (далее — ЖСК) призваны выполнять две основные функции — обеспечение граждан жильем и управление многоквартирным домом. Основная задача при создании ЖСК — построить многоквартирный дом. Но когда дом уже построен и введен в эксплуатацию, ЖСК успешно справляются с задачей управления многоквартирным домом наравне с товариществами собственников жилья и управляющими компаниями. В настоящей статье речь пойдет о защите жилищных прав членов ЖСК при решении первой их задачи — обеспечения граждан жильем.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» привлечение денежных средств граждан для строительства до 1 июля 2018 г. допускалось, в частности, жилищно-строительными кооперативами.

С 1 июля 2018 г. привлечение денежных средств граждан для строительства жилищно-строительными кооперативами осталось возможным только для кооперативов, созданных до 1 июля 2018 г. Исключение сделано для жилищно-строительных кооперативов, которые осуществляют строительство на земельных участках, предоставленных им в безвозмездное срочное пользование из муниципальной собственности или

государственной собственности, в том числе в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства», или созданы в соответствии с Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Такие ЖСК могут привлекать денежные средства граждан для строительства, даже если они будут созданы после 1 июля 2018 г.

Действительно, при привлечении денежных средств граждан для строительства путем создания жилищных кооперативов нередко происходил обман граждан, надеявшихся получить жилье. Между тем в некоторых случаях создание ЖСК может решить жилищную проблему граждан даже лучше, чем использование договора участия в долевом строительстве.

С 2011 г. внедряется практика создания ЖСК при банкротстве застройщика по договорам участия в долевом строительстве. Статьей 201.10. Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» предусмотрено, что в ходе процедур банкротства собрание участников строительства вправе обратиться в арбитражный суд с ходатайством о погашении требований участников строительства путем передачи прав застройщика на объект незавершенного строительства и земельный участок созданному участниками строительства жилищно-строительному кооперативу или иному специализи-

рованному потребительскому кооперативу. Хотя проблем у таких ЖСК и хватает, тем не менее их создают во многих регионах России<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 16.5 Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» единый институт развития осуществляет передачу земельных участков определенным видам жилищных кооперативов под строительство в безвозмездное пользование. Это — кооперативы, объединяющие государственных служащих, военных, педагогических, научных работников и иные льготные категории граждан. Во исполнение данной статьи было издано Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 2012 г. № 558 и Постановление Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 108. Кроме того, на уровне различных министерств и ведомств принимаются приказы о формировании списков граждан, имеющих право быть принятыми в члены жилищно-строительных кооперативов, создаваемых в целях обеспечения жильем граждан в соответствии с Федеральным законом «О содействии развитию жилищного строительства»<sup>2</sup>.

Представляется, что следует наделить правом вступать в такие кооперативы любых малоимущих нуждающихся граждан, а то возникает дискриминация внутри одного и того же учреждения — административно-технический и обслуживающий персонал не может получить жилье через ЖСК.

И. Невинная отмечает: «Доля расходов на землю в себестоимости жилья составляет, по экспертным оценкам, 6–13% для многоквартирных домов и от 25% и выше — для малоэтажки»<sup>3</sup>. Поэтому себестоимость жилья в таких ЖСК может снизиться по сравнению с рыночной стоимостью в среднем на ¼. Это очень большая сумма для целевой категории граждан (в основном бюджетники), на которых рассчитаны такого рода ЖСК. Поэтому для них будет выгоднее вступить в ЖСК, чем заключать договор участия в долевом строительстве.

Статья 16.5 была введена Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 244-ФЗ. За прошедшее с тех пор время было принято огромное количество правовых актов во исполнение данной нормы. По всей России создаются ЖСК на «бесплатной земле», некоторые уже даже закончили строительство и вселили своих членов в новостройки. Но количество этих ЖСК пока невелико, а их руководство сталкивается с массой трудностей. На слушаниях в Общественной палате Российской Федерации «Система поддержки развития жилищных некоммерческих объединений граждан по 161-ФЗ. Первые результаты, алгоритм реализации и проблемные вопросы»<sup>4</sup>, прошедших 31 мая 2018 г., отмечалось, что работа таких ЖСК проходит «в ручном режиме». То есть вопросы приходится решать путем обращения в вышестоящие органы.

При вступлении в жилищно-строительный кооператив каждый член вносит первую часть паевого взноса. Взамен внесенных денег член кооператива приобретает право на паенакопление. Однако если гражданин является малоимущим, то даже деньги на первую часть паевого взноса он не всегда может найти. Поэтому ему приходится обращаться в банк для получения кредита. Однако банки просят какое-то обеспечение исполнения обязательства по возврату кредита. А таким гражданам иногда нечего предложить для обеспечения исполнения обязательства по возврату кредита, взятого для выплаты первого паевого взноса, кроме самого права на паенакопление. Но возможность залога права на паенакопление действующим законодательством не предусмотрена, и редкий банк соглашается на такой способ обеспечения исполнения обязательства по возврату кредита. Получается, что государственная поддержка отдельным категориям граждан, предусмотренная п. 4 ст. 16.5 Федерального закона № 161-ФЗ, предоставляется преимущественно тем лицам, у которых есть первоначальный капитал. Такое положение противоречит смыслу, изначально заложенному в данной норме законодателем. Если же законодательно закрепить возможность залога права на паенакопление, государственная поддержка вышеупомянутым категориям граждан станет реальной и для малообеспеченных групп населения.

Правовая природа права на паенакопление мало изучена. В первоначальной редакции ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) данное право относилось к числу обязательственных, действующая редакция ст. 48 ГК РФ называет данное право корпоративным. Авторы комментария к ГК РФ считали, что отнесение данной категории прав к числу обязательственных являлось ошибочным: «Внутренние отношения между участниками, с одной стороны, и хозяйственными товариществами и обществами, производственными и потребительскими кооперативами, с другой стороны, неразрывной частью которых являются и отношения, связанные с имуществом последних, строятся по совершенно иной модели»<sup>5</sup>. А про корпоративные отношения В.С. Ем писал: «Такие правоотношения имеют место между участниками (членами) корпоративных образований, обладающих качеством юридических лиц, а также между ними и самой корпорацией. Основания возникновения корпоративных правоотношений различны: участие в учреждении хозяйственного общества, вступление в кооператив, приобретение акций, доли в уставном капитале и т.п.»<sup>6</sup>. От определения правовой природы права на паенакопление зависит и решение вопроса о возможности его залога.

Статья 12 проекта федерального закона № 185240-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — законопроект № 185240-7) предлагала законодательно закрепить возможность залога права на паенакопление в

<sup>1</sup> См., например: URL: <https://rg.ru/2011/07/26/reg-permkray/dolshiki.html>; <https://rg.ru/2016/12/04/ostavlennye-stroiteliami-bankrotami-obekty-podmoskovia-budut-dostroeny.html>; <https://rg.ru/2017/07/18/reg-pfo/permskaia-obshchestvennaia-palata-obsudila-varianty-dostrojki-obekto.html> (дата обращения: 20.09.2019).

<sup>2</sup> Например, Приказ МИД России от 22 сентября 2015 г. № 18197, Росздравнадзора от 13 января 2015 г. № 59 и др.

<sup>3</sup> Невинная И. Дом на бесплатной земле // Российская газета. 2011. 22 июля.

<sup>4</sup> См. подробнее: URL: <http://www.oprf.ru/press/conference/3416> (дата обращения: 20.09.2019).

<sup>5</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу РФ : в 2-х т. Т. 1. Части первая, вторая ГК РФ / под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. М., 2010. Серия: 1 профессиональные комментарии (4-е изд.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Российское гражданское право : учебник : в 2-х т. / В.С. Ем, И.А. Зенин, Н.В. Козлова и др.; отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стереотип. М. : Статут, 2011. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права // СПС «КонсультантПлюс».

жилищно-строительном кооперативе. Этот проект был результатом многочисленных обращений членов ЖСК, которым нечего предложить для обеспечения исполнения обязательства по возврату кредита, взятого для выплаты первого паевого взноса, кроме самого права на паенакопление.

Но предлагаемые данным проектом дополнения в Жилищный кодекс Российской Федерации (далее — ЖК РФ) противоречили многим положениям ГК РФ. Поэтому положения о залоге права на паенакопление не вошли в окончательный текст вышеуказанного законопроекта, который был принят 31 декабря 2017 г. в качестве Федерального закона № 506-ФЗ. Для того чтобы вводить право на паенакопление в оборот, необходима глубокая научная проработка вопроса о правовой природе права на паенакопление. Поскольку данная проблема так и не была решена, органы государственной власти ищут пути ее регулирования, стараясь не повторять ошибки предшественников.

В настоящее время Минстроем России подготовлен новый законопроект, предусматривающий возможность залога права на паенакопление. Первоначально он назывался «О внесении изменений в Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данный законопроект был опубликован на сайте <https://regulation.gov.ru/>, с 12 июля по 8 августа 2019 г. проходило его публичное обсуждение. Доработанный по итогам обсуждений законопроект уже имеет другое название — «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — законопроект Минстроя).

Подходы законопроекта № 185240-7 и законопроекта Минстроя к правовому регулированию залога права на паенакопление имеют много принципиальных отличий.

Законопроект № 185240-7 рассматривал право на паенакопление в качестве разновидности обязательственного права и предлагал подчинить залог этого права ст. 358.1–358.8 ГК РФ о залоге обязательственных прав. Между тем право на паенакопление можно считать и правом члена кооператива как участника юридического лица, а эта разновидность залога регулируется ст. 358.15 ГК РФ «Залог прав участников юридических лиц». Данная статья предусматривает возможность только залога прав акционера и залога прав участника общества с ограниченной ответственностью. Залог прав участников (учредителей) иных юридических лиц не допускается.

Законопроект Минстроя также рассматривает право на паенакопление как разновидность обязательственного права, но предлагает подчинить его регулирование не нормам ГК РФ о залоге обязательственных прав, а правилам об ипотеке. В соответствии с проектом Минстроя в ЖК РФ должна быть введена ст. 125.1 под названием «Договор паенакопления члена жилищно-строительного кооператива». Согласно данной статье право на паенакопление у члена ЖСК будет возникать из договора паенакопления, который подлежит государственной регистрации и считается заключенным с момента такой регистрации. Поэтому к залoгу права на паенакопление, вытекающему из договора паенакопления члена ЖСК, как и к залoгу права требования участника долевого строительства, предлагается применять правила об ипотеке недвижимого имущества.

Таким образом, в законопроекте № 185240-7 и проекте Минстроя по-разному решен вопрос о том, каким нормам подчинить регулирование залога права на паенакопление — о залоге движимого имущества или об ипотеке (залоге недвижимости). В законопроекте № 185240-7 предлагалось считать залог права на паенакопление разновидностью залога движимого имущества. В то же время законопроект № 185240-7 предусматривал его трансформацию в ипотеку с момента полной выплаты паевого взноса, когда право собственности на квартиру переходит к члену ЖСК.

Проект Минстроя, как отмечалось выше, предлагает подчинить залог права на паенакопление правилам об ипотеке и ввести государственную регистрацию договора паенакопления члена ЖСК. Представляется, что такое решение более всего отвечает существу регулируемых отношений.

Право на паенакопление чем-то похоже на право требования участника долевого строительства. Только договор участия в долевом строительстве изначально подлежал государственной регистрации, в связи с чем возможна была и государственная регистрация залога права требования, из него вытекающего. А право на паенакопление в соответствии с действующим законодательством не подлежит государственной регистрации. Законопроект № 185240-7 отнес залог права на паенакопление к разряду залога движимого имущества главным образом потому, что право на паенакопление не подлежало государственной регистрации. Однако данная проблема решается путем введения государственной регистрации договора паенакопления члена ЖСК.

А сходство рассматриваемых прав проявляется в следующем. Сначала право требования участника долевого строительства тоже существует как обязательственное право, и только когда строительство завершено, подписан акт приема-передачи квартиры и на нее зарегистрировано право собственности, появляется полноценная недвижимая вещь. Пункт 5 ст. 5 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (далее — Закон об ипотеке) распространил правила об ипотеке и на залог права требования участника долевого строительства. Соответственно с момента регистрации права собственности на сданную дольщику застройщиком квартиру ипотека автоматически переходит с права требования участника долевого строительства на квартиру, если кредит под залог прав дольщика до этого момента не был погашен. Законодатель распространил правила о недвижимой вещи на право требования в связи с тем, что это право требования впоследствии может быть основанием для возникновения права собственности на недвижимую вещь. Это вполне логично и удобно на практике.

Обязательственное по своей природе право на паенакопление в ЖСК, подобно праву требования участника долевого строительства, тоже в определенный момент времени может стать основанием для возникновения права собственности на недвижимую вещь. Поэтому если ввести государственную регистрацию договора паенакопления в ЖСК, то представляется разумным и оправданным распространить на залог права на паенакопление правила об ипотеке.

Но оба законопроекта не учли, что в исключение из общего правила о том, что право собственности на недвижимую вещь возникает с момента его государственной регистрации, право собственности на жилое помещение у члена ЖСК возникает с момента полной выплаты паевого взноса.

Так, законопроект Минстроя предлагает ввести в ст. 5 Закона об ипотеке следующую норму: «С момента государственной регистрации права собственности члена жилищно-строительного кооператива на жилое помещение в случае выплаты паевого взноса полностью такое жилое помещение считается находящимся в залоге у залогодержателя по договору залога права на паенакопление по правилам об ипотеке недвижимого имущества в соответствии с настоящим Федеральным законом». Аналогичные правила содержались и в законопроекте № 185240-7.

Ведь член ЖСК может и не регистрировать право собственности на квартиру, оно у него автоматически возникнет с момента полной выплаты паевого взноса. Так что непонятно, почему право залога на помещение возникнет только с момента государственной регистрации права собственности на квартиру и что будет предметом залога с момента полной выплаты паевого взноса до государственной регистрации права собственности на жилое помещение.

Кроме того, при введении в оборот права на паенакопление следует предусмотреть особые правила для обращения взыскания на предмет залога. Так, было бы справедливо при залоге права на паенакопление в жилищно-строительном кооперативе, созданном для определенных в п. 4 ст. 16.5 Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» категорий граждан, в случае обращения взыскания на право на паенакопление к участию в публичных торгах по реализации предмета залога допускать только категории граждан, определенные в п. 4 ст. 16.5 Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства». Если к участию в торгах допустить любых субъектов гражданского права, то льготу, предоставляемую изначально только определенным категориям граждан, сможет получить кто угодно. Это было бы несправедливо и могло бы породить злоупотребления со стороны недобросовестных лиц.

Таким образом, чтобы законодательно урегулировать возможность залога права на паенакопление, надо предва- рительно решить ряд доктринальных вопросов. Первый вопрос — к какому виду его отнести — к залoгу обязательственных прав или к залoгу прав участников юридических лиц. Если законопроект № 185240-7 прямо предлагал подчинить регулирование залога права на паенакопление нормам ГК РФ о залoге обязательственных прав, то проект Минстроя об этом

умалчивает. Но исходя из того, что проект Минстроя основывает данное право на договоре паенакопления в ЖСК, получается, что он также не отрицает обязательственно-правовой природы данного права.

Второй вопрос — какими правилами следует руководствоваться при залoге права на паенакопление — о залoге движимой вещи или об ипотеке. В решении данного вопроса проекты расходятся. Законопроект № 185240-7 предлагал применять правила о залoге движимых вещей. Законопроект Минстроя предлагает ввести государственную регистрацию договора паенакопления в ЖСК и распространить на залoг права на паенакопление нормы об ипотеке, что представляется более логичным. Но даже в этом случае возникнет вопрос о необходимости фиксации момента, когда залoг права на паенакопление трансформируется в залoг права на жилое помещение, специфику которого авторы обоих законопроектов не учитывают.

Третий вопрос — можно ли ограничивать круг лиц, участвующих в торгах при реализации такого предмета залога. Эта проблема не решена ни в одном из проектов. Между тем члены ЖСК неоднократно поднимали данный вопрос на слушаниях в Общественной палате, касающихся жилищных некоммерческих объединений граждан. И без его решения все ограничения на членство в ЖСК с государственной поддержкой легко можно будет обойти.

Эти вопросы требуют тщательной проработки, поскольку их некорректное решение может привести к валу проблем на практике. Между тем нельзя затягивать с решением этих вопросов, поскольку члены кооператива пока что лишены возможности взять кредит для того, чтобы внести первую часть паевого взноса в ЖСК. А значит, малообеспеченные граждане, чью жилищную проблему призваны снять ЖСК, не смогут ее решить таким путем. Граждане, приобретающие квартиры по договору долевого участия в строительстве, могут получить кредит под залoг строящейся квартиры, а члены ЖСК не могут. Поэтому представляется необходимым доктринально проработать обозначенные в данной статье аспекты залога права на паенакопление в ЖСК.

Таким образом, жилищно-строительные кооперативы в настоящее время создаются для решения жилищных проблем малообеспеченных групп населения. И для защиты их прав было бы целесообразно законодательно закрепить возможность залога права на паенакопление в ЖСК, чтобы в них могли вступать лица с низким стартовым капиталом.

#### Литература

1. Комментарий к гражданскому кодексу Российской Федерации. В 2 томах. Т. 1. Части первая, вторая ГК РФ / под редакцией Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. 5-е изд., испр. и доп. Москва : Юрайт, 2010. 928 с.
2. Львов В. Дольщики не бросят / В. Львов // Российская газета. 2016. 4 декабря.
3. Невинная И. Дом на бесплатной земле / И. Невинная // Российская газета. 2011. 22 июля.
4. Российское гражданское право. В 2 томах. Т. 1. Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права : учебник / В.С. Ем, И.А. Зенин, Н.В. Козлова [и др.] ; ответственный редактор Е.А. Суханов. 2-е изд., стереотип. Москва : Статут, 2011. 956 с.
5. Суворова И. Новоселье будет / И. Суворова // Российская газета. 2017. 18 июля.
6. Трапезников А. Выкупить высотку / А. Трапезников // Российская газета. 2016. 26 июля.

## Консультация эксперта

**Салтыкова Инга,**  
**эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»,**  
**советник государственной гражданской службы Российской Федерации 2 класса**

**Рассматривается ли система орошения парка в качестве объекта капитального строительства или признается объектом движимого имущества, если есть необходимость включения объекта в адресную инвестиционную программу в целях планирования расходов?**

### **Рассмотрев вопрос, мы пришли к следующему выводу:**

Оросительная система парка может быть признана объектом движимого имущества. При этом в качестве объектов недвижимости могут рассматриваться отдельно расположенные гидротехнические сооружения. При планировании расходов на создание оросительной системы необходимо оценить параметры и функциональные характеристики таких сооружений на предмет отнесения их к объектам недвижимости.

### **Обоснование вывода:**

При оценке необходимости отнесения оросительной системы к объекту капитального строительства в целях включения расходов в адресную инвестиционную программу следует исходить из требований Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ) и Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), определяющих понятия объекта капитального строительства, недвижимой и движимой вещи.

Согласно п. 10 ст. 1 ГрК РФ к объектам капитального строительства относятся здания, сооружения, а также объекты, строительство которых не завершено, за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (защитные, покрытие и др.). При этом некапитальными являются строения, сооружения, которые не имеют прочной связи с землей и конструктивные характеристики которых позволяют осуществить их перемещение и (или) демонтаж и последующую сборку без несоразмерного ущерба назначению и без изменения основных характеристик строений, сооружений (в том числе киосков, навесов и других подобных строений, сооружений).

В ст. 130 ГК РФ предусмотрено, что к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относится все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства.

В силу п. 1 ст. 131 ГК РФ право на такие объекты, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней.

Таким образом, исходя из положений действующего законодательства, отнесение имущества к объектам недвижимости (объектам капитального строительства) должно осуществляться с учетом следующих критериев:

- наличие прочной связи с землей;
- невозможность перемещения без несоразмерного ущерба назначению.

Отметим, что какого-либо исчерпывающего перечня разновидностей такого рода недвижимых вещей или формализованных критериев отнесения тех или иных объектов к недвижимости в силу присущих им свойств законодательство не устанавливает. В связи с этим решение вопроса о возможности отнесения к недвижимости того или иного объекта во многом зависит от фактических обстоятельств дела, характеристик конкретного объекта, его функционального назначения, обстоятельств его создания и т.п.

По смыслу ст. 2 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (далее — Закон № 4-ФЗ) и ст. 130, 131 и 133 ГК РФ в их системной взаимосвязи оросительные (мелиоративные) системы не являются вещью, в том числе недвижимой, а представляют собой неотъемлемую составную часть и индивидуализирующий признак земельного участка, на котором они размещены, вследствие чего их юридическая судьба и принадлежность определяются по принадлежности земельного участка, неотъемлемой частью которого они являются. По существу земляные каналы оросительной системы являются характеристикой самого земельного участка (смотрите, например, Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.06.2018 № 15АП-8048/18). Данный вывод подтверждается правовой позицией высших судебных инстанций, изложенной, в частности, в п. 6 разд. III Обзора судебной практики № 2, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 6 июля 2016 г., в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2016 г. № 308-ЭС15-15218 по делу № А32-25579/2014, в Постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 июня 2013 г. № 294/13 по делу № А56-57771/2011, от 17 января 2012 г. № 4777/08 по делу № А56-31923/2006.

Кроме того, Решением Арбитражного суда Ростовской области по делу № А53-6358/2013 было установлено отсутствие у оросительной системы признаков недвижимости. Судом указано, что невозможно сделать вывод о том, что спорный объект прочно связан с землей, его перемещение без несоразмерного ущерба назначению невозможно, и пришел к выводу, что заявленная к регистрации оросительная система не имеет самостоятельного функционального назначения, создана исключительно в целях улучшения качества земель и обслуживает земельный участок, на котором она расположена, поэтому является его неотъемлемой частью и применительно к ст. 135 ГК РФ должна следовать судьбе этого земельного участка. Данный вывод суда основан на правовой позиции, изложенной

в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 января 2012 г. № 4777/08 по делу № А56-31923/2006.

В то же время в качестве объектов недвижимости могут рассматриваться отдельно расположенные гидротехнические сооружения — инженерные сооружения и устройства, не входящие в мелиоративные системы, обеспечивающие регулирование, подъем, подачу, распределение воды потребителям, отвод вод с помощью мелиоративных систем, защиту почв от водной эрозии, противоселевую и противооползневую защиту (смотрите, например, п. 5.3.1.8 Приложения к Закону Тамбовской области «О Стратегии социально-экономического развития Тамбовской области до 2035 года» от 04.06.2018 № 246-З, п. 4.3 Подпрограммы «Развитие водохозяйственного комплекса Калужской области» Государственной программы, утвержденной Постановлением Правительства Калужской области от 12.02.2019 № 96).

Перечень объектов, относящихся к гидротехническим сооружениям, установлен положениями ст. 3 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений». По своей сути это инженерные устройства, не входящие в мелиоративные системы, обеспечивающие регулирование, подъем, подачу, распределение воды потребителям, отвод вод с помощью мелиоративных систем, защиту почв от водной эрозии, противоселевую и противооползневую защиту (п. 1 Правил эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, утвержденных Министерством сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации 26.05.1998). Учитывая, что оросительная система предполагает наличие специальных обводнительных сооружений (например, насосные станции), то при планировании расходов на создание оросительной системы необходимо оценить параметры и функциональные характеристики таких сооружений на предмет отнесения их к объектам недвижимости.

## Оценка текущего состояния жилищного строительства в Азербайджане

**Аббасов Ибад Муса оглы,**  
ректор Бакинского университета бизнеса,  
доктор экономических наук, профессор

[rektor.bbu.edu.az@gmail.com](mailto:rektor.bbu.edu.az@gmail.com)

**Гасанов Исмаил Джафар оглы,**  
доцент Бакинского университета бизнеса,  
доктор философии по экономике

[i\\_hasanov\\_65@mail.ru](mailto:i_hasanov_65@mail.ru)

Одним из приоритетных направлений управления экономикой Азербайджана является решение теоретических и методологических проблем в сфере жилищного строительства. Это требует нового подхода, а не механического применения опыта других стран в области жилищного строительства. В связи с этим предполагается активно искать конкретные и реалистичные пути, формы и методы жилищных программ. С другой стороны, требуется развитие жилищного строительства и разработка механизмов управления ресурсами для строительных проектов.

**Ключевые слова:** жилищное строительство, градостроительство, проектные организации, строительно-монтажные работы, финансирование.

### An Evaluation of the Current Status of Housing Construction in Azerbaijan

**Abbasov Ibad M.**  
Rector of the Baku Business University  
Doctor of Economics, Professor

**Gasanov Ismail D.**  
Associate Professor of the Baku Business University  
PhD in Economics

One of the priority areas of economic management in Azerbaijan is the solution of theoretical and methodological problems in the field of housing. This requires a new approach, rather than a mechanical application of the experience of other countries in the field of housing. In this regard, it

is proposed to actively seek specific and realistic ways, forms and methods of housing programs. On the other hand, the development of housing construction and the development of resource management mechanisms for construction projects are required.

**Keywords:** housing construction, urban planning, design organizations, construction and installation, financing.

Жилищное строительство является важной частью народнохозяйственной системы страны, поскольку его развитие увеличивает потребности в строительных материалах, технике, рабочей силе. Кроме того, реализация строительных проектов позволяет задействовать поток персонала, который высвобождается на рынок труда в условиях экономического кризиса другими отраслями. В наиболее широкой интерпретации предметом ее изучения являются экономические аспекты любых процессов и проблем, связанных с развитием городских поселений, включая причины появления и развития городов, стабилизации городского роста, появления кризисных городов, экономические проблемы, возникающие в процессе развития городских поселений. Учитывая это, в последние годы была проделана большая работа в сфере жилищного строительства в Азербайджане. Прежде всего мы должны отметить, что Законом Азербайджанской Республики от 29 июня 2012 г. № 392-IVQ утвержден Градостроительный и строительный кодекс Азербайджанской Республики.

Этот кодекс определяет правовые основы, принципы градостроительной и строительной деятельности, а также права и обязанности государства, муниципалитетов, физических или юридических лиц в области градостроительной и строительной деятельности. Цель государственной политики в сфере градостроительной деятельности состоит из обеспечения социально-экономического развития населенных пунктов, защиты частных интересов, предотвращения причинения вреда жизни, здоровью, имуществу людей, обеспечения экологической безопасности и защиты окружающей среды, охраны памятников истории и культуры. На объектах градостроительной и строительной деятельности, в частности на строительных объектах, предназначенных для проживания людей и использования ими, должны обеспечиваться социальные минимумы, связанные с условиями для здорового и безопасного проживания, работы и отдыха, определенные как Градостроительным и строительным кодексом, так и другими нормативными правовыми актами.

Следует отметить, что до сих пор во многих городских поселениях Азербайджана нет развитого земельного рынка, соответственно, приходится продолжать использовать элементы комплексного анализа городских территорий, экспертной оценки ценности территорий. Методика оценки кадастровой стоимости городских земель в значительной своей части базируется на принципах экспертной оценки городских территорий. Земельный рынок в целях его цивилизованного развития нуждается в государственном регулировании, один из основных элементов которого — градостроительное регулирование. Вместе с тем основная часть городских поселений не имеет обновленной градостроительной документации.

Для современного состояния строительства в Азербайджане решение жилищной проблемы — одна из ключевых социально-экономических задач. Дело в том, что жилищное строительство является одной из социально важных сфер экономики и способствует реализации конституционного права граждан — права на жилище. Сложность реше-

ния поставленной задачи подчеркивается негативными последствиями экономического и финансового кризиса. Одним из наиболее эффективных механизмов по нейтрализации его последствий является стимулирование спроса на продукцию жилищного строительства, поскольку с обслуживанием строительства связаны финансовые институты, проектные и строительные-монтажные организации.

Действенным инструментом, способным во многом обеспечить решение этой задачи, стала поддержка жилищного строительства как сектора, обеспечивающего загрузку производств и занятость в целом ряде смежных отраслей. Кроме того, реализация строительных проектов позволяет задействовать поток персонала, который высвобождается на рынок труда другими отраслями. Таким образом, жилищное строительство является определяющим фактором не только в решении жилищной проблемы, но целого ряда социально-экономических проблем. А выходом из сложившейся ситуации может стать активное развитие жилищного строительства, регулирование этого процесса в соответствии с нацеленными на решение стратегических задач в данной сфере принципами и методами.

Практика показывает, что жилье должно строиться на основе взаимовыгодного сотрудничества между муниципалитетами и частными инвесторами. Для этого муниципалитет должен самостоятельно разместить жителей устаревших домов, построить инженерные коммуникации, а затем объявить конкурс на долгосрочную аренду земли под жилье. Новое жилье должно быть построено в районах, освобожденных от старого жилого фонда, и муниципалитет должен получать долю квартир от специальных заказов инвесторов. Эти квартиры должны быть проданы по рыночному ценам муниципалитетом. Выручка от продажи должна быть направлена на строительство последующих домов для размещения жителей старого фонда. Схема эффективного жилищного строительства в крупных городах (Баку, Гянджа и др.) показана на рис. 1.

Проблема управления рынком доступного жилья должна состоять из двух блоков. Первый блок — увеличение платежеспособности населения. В связи с этим следует рассмотреть различные источники финансирования. Должен быть разработан вариант государственной поддержки отдельных социальных категорий граждан.

Второй блок — это внутренние ресурсы жилищного сектора, необходимо снизить стоимость за счет увеличения объемов жилищного строительства. Здесь, помимо рассмотрения внутренних технологических и инфраструктурных ограничений, следует определить эффективность или неэффективность административных сил.

Модель рыночной экономики не предусматривает прямого вовлечения властей в экономическую деятельность, но возможность государственного регулирования остается. Вот некоторые из возможностей жилищного строительства.

Во-первых, существование соответствующих долгосрочных региональных программ, финансируемых из различных источников (в том числе из бюджета), может напрямую зави-



Рис. 1. Управление жилищным строительством в городе Баку

сеть от результатов деятельности строительной отрасли. Если бюджет незначителен в общем объеме финансирования проекта, это обычно ускоряет реализацию проекта. Это происходит за счет взаимосвязанного контроля сторон, риски распределяются между различными участниками, а бюрократические барьеры снижаются.

Во-вторых, непосредственное финансовое участие государственных и муниципальных органов власти должно сыграть ключевую роль в строительстве жилья. Если мы рассмотрим объемы жилищного строительства в 1980-х гг., то будем считать, что доля государственных капиталовложений составила более 90%. В настоящее время доля госсобственности в общем объеме жилищного строительства составляет около 2–3%. В табл. 1 показаны сданные в эксплуатацию жилые дома в Азербайджане в 2000–2018 гг.<sup>1</sup>

Жилищная проблема в Азербайджане по-прежнему остается одной из самых трудных для решения из-за ее сложности, с одной стороны, стоимости современного жилья, а с другой, низкого уровня жизни и дохода на душу населения.

В настоящее время вопрос обеспечения населения жильем зависит от реальной платежеспособности и спроса на эффективное решение жилищной проблемы. Поэтому одним из основных вопросов жилищной политики должно стать внедрение механизмов и методов доступного жилья для разных категорий населения.

Основными характеристиками современного состояния жилищного строительства в Азербайджане, по нашему мнению, можно назвать следующие:

— в период с 2000 по 2008 гг. наблюдалась тенденция роста объемов ввода нового жилья, но финансовый кризис 2008 г. негативно отразился на планах развития жилищного строительства, наблюдается снижение объемов нового строительства на первичном рынке<sup>2</sup>;

— снижение заинтересованности банков во взаимодействии со всеми участниками сферы жилищного строительства, связанное с девальвацией национальной валюты 2015 г. и кризисом, и, как следствие, уменьшение возможных схем кредитования частных лиц из-за дефицита финансовых ресурсов;

— сокращение объемов сделок с объектами недвижимости с IV квартала 2015 г. из-за отсутствия кредитных ресурсов на рынке жилищного строительства и периодом «рационального ожидания» потребителей;

— до 2015 г. из-за ажиотажного спроса на жилье, подкрепленного стремительным развитием ипотечного кредитования, а также ограниченным предложением на рынке наблюдался постоянный рост цен на объекты недвижимости, но опять же — после девальвации из-за резкого снижения объемов выданных ипотечных кредитов, а как следствие, резкого уменьшения объемов спроса и незначительного снижения себестоимости строительства, связанного с снижением цен на строительные материалы, происходило снижение цен на жилую недвижимость на 5–15%.

Жилищная политика современного этапа правительства Азербайджана и региональных властей должна основываться на разработке и внедрении организационного механизма регулирования развития жилищного строительства, основанного на выявлении проблем и задач развития жилищного строительства, а также принципов и методов регулирования данной сферы.

К основным проблемам, на наш взгляд, сдерживающими на современном этапе развитие жилищного строительства, можно отнести следующие:

— трудности в финансовом секторе, где поддержание платежеспособного спроса на объекты недвижимости затруднено проблемами ипотечного кредитования и отсутствием альтернативных схем приобретения жилья, с одной стороны, и недоступностью кредитных ресурсов для девелоперских компаний из-за высокого уровня кредитных ставок на финансовые ресурсы и неразвитости схем проектного финансирования, с другой;

— высокое административное воздействие на сферу жилищного строительства и отсутствие полноценного опыта в развитии государственно-частного партнерства;

— высокие издержки девелоперов на подключение к инженерным сетям естественных монополистов и трудности, связанные с отсутствием достаточного финансирования бюджетами разных уровней возведения новых объектов социальной инфраструктуры и высокой степенью износа существующей.

В узком смысле государственное регулирование — одна из функций государственного управления, направленная на создание благоприятных экономических, правовых и ор-

<sup>1</sup> Строительство в Азербайджане : статистический сборник. Баку, 2019. С. 149.

<sup>2</sup> Там же. С. 147.



Таблица 1  
**Сданные в эксплуатацию жилые дома  
 в Азербайджане в 2000–2018 гг.**

Годы	Общая площадь, тыс. м <sup>2</sup>	В том числе			
		В сельских районах		В городе	
		Общая площадь	Удельный вес в общем объеме, %	Общая площадь	Удельный вес в общем объеме, %
2000	487	310	63,7	177	36,3
2001	560	317	56,6	243	43,4
2002	803	439	54,7	364	45,3
2003	1339	745	55,6	594	44,4
2004	1359	1008	74,2	351	25,8
2005	1593	1197	75,1	396	24,9
2006	1583	1139	72,0	444	28,0
2007	1616	1057	65,4	559	34,6
2008	1845	1338	72,5	507	27,5
2009	1501	989	65,9	512	34,1
2010	2049	1422	69,4	627	30,6
2011	2033	1251	61,5	782	38,5
2012	2147	1373	64,0	774	36,0
2013	2403	1567	65,2	836	34,8
2014	2197	1505	68,5	692	31,5
2015	1932	1259	65,1	673	34,9
2016	2121	1510	71,2	611	28,8
2017	2017	1384	68,6	633	31,4
2018	2250	1557	69,2	693	30,8

ганизационных условий деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, предпринимательства без вмешательства государственных органов в их производственную и хозяйственно-финансовую деятельность, за исключением специально предусмотренных законом случаев. Регулирование же жилищного строительства как процесса и результат этих взаимоотношений может являться как позитивным фактором развития экономики страны в целом, так и стать острой социальной проблемой, поскольку обеспечение граждан жильем является одной из первоочередных задач, а если проекты не доводятся до завершающей стадии и средства населения оказываются «замороженными», то это вызывает социальную напряженность в обществе. Поэтому эффективное регулирование развития жилищного строительства необходимо для поддержания социальной стабильности.

Обоснование задач и методов регулирования развития жилищного строительства, позволившее нам сделать вывод о том, что данный механизм должен включать в себя две ос-

новополагающие составляющие: регулирование спроса путем стимулирования домохозяйств и создания соответствующих условий для удовлетворения потребности в улучшении жилищных условий и регулирование предложения путем повышения инвестиционной привлекательности в сфере жилищного строительства и создания благоприятного инвестиционного климата девелоперам, а как следствие, увеличение объемов возводимого жилья социального характера и снижения себестоимости за счет предоставления правительством разных уровней льгот и других инструментов стимулирования<sup>3</sup>.

Организационная модель регулирования развития жилищного строительства города Баку включает в себя два элемента:

Первый — это участники разработки и внедрения предлагаемых программ развития строительной сферы. К ним можно отнести администрацию города и коммерческие банки. Также одной из составляющих организационного механизма является обсуждение проектов программ с отраслевыми общественными организациями и представителями органов власти. В таком направлении необходимо проведение «круглых столов», открытых обсуждений, конференций с участием представителей заинтересованных органов власти, государственных корпораций, общественных организаций строительных компаний, банковского и экспертного сообщества. Основными целями этих мероприятий должны стать: оперативное проведение анализа рынков, подготовка на этой основе необходимых мер, направленных на минимизацию влияния негативных последствий кризиса и развитие строительного комплекса.

Такой элемент призван соблюдать интересы не только граждан в повышении уровня жизни, а также доступности улучшения жилищных условий, но и участников сферы жилищного строительства.

Второй элемент включает в себя результат внедрения программы развития жилищного строительства в Азербайджане, оценку эффективности мероприятий по развитию жилищного строительства. Эти программы должны основываться на результатах исследования проблем жилищного строительства, оценки факторов, оказывающих наибольшее влияние на развитие, постоянном исследовании тенденций изменения отрасли жилищного строительства.

Разработка и внедрение эффективных программ развития жилищного строительства в Азербайджане будут способствовать созданию благоприятного инвестиционного климата в сфере жилищного строительства и, как следствие, увеличение количества участников в данной сфере и наращивание объемов строительства путем снижения себестоимости, налогового стимулирования и снижение административного воздействия на строительную сферу, что позволит увеличить объемы вновь возводимого жилья и удовлетворить потребности в нем большей массы населения.

<sup>3</sup> Указ Президента Азербайджанской Республики «О дополнительных мерах в области урегулирования градостроительной деятельности» от 17 сентября 2018 г. URL: <https://ru.president.az/articles/30006>

#### Литература

1. Экономика строительства : учебник для вузов / под общей редакцией И.С. Степанова. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2008 620 с.

## Консультация эксперта

**Сулейманов Марат,  
эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»**

**В соответствии с п. 22 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ) функции технического заказчика могут выполняться только членом саморегулируемой организации (далее — СРО) в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства.**

**Возможно ли, что технический заказчик (физическое лицо, не имеющее статуса индивидуального предпринимателя) может не являться членом СРО?**

**Рассмотрев вопрос, мы пришли к следующему выводу:**

Законодательство предусматривает случаи, когда физическое лицо может не являться членом СРО при выполнении работ по договору строительного подряда в качестве технического заказчика.

**Обоснование вывода:**

Прежде всего отметим, что граждане (физические лица) наряду с юридическими лицами являются участниками гражданских правоотношений и могут приобретать права и обязанности на основе договора (п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее — ГК РФ). Физическое лицо может быть стороной любого гражданско-правового договора, если это не противоречит императивным нормам законодательства (ст. 421, 422 ГК РФ).

Анализ законодательства показывает, что оно не ограничивает возможность заключения договора подряда физическим лицом как со стороны заказчика, так и в качестве подрядчика, а также, как правило, не ставит право гражданина выступать стороной договора подряда в зависимость от наличия у такого гражданина статуса индивидуального предпринимателя.

Вместе с тем необходимо помнить, что согласно ч. 2 ст. 52 ГрК РФ выполнение работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства, осуществляемое по договору (далее — договор строительного подряда (п. 1 и п. 2 ст. 740 ГК РФ)), заключенному подрядчиком с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором, по общему правилу требует наличия у такого подрядчика членства в СРО в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства. А согласно ч. 1 ст. 55.6 ГрК РФ в члены СРО могут быть приняты только те физические лица, которые имеют статус индивидуального предпринимателя. Более того, по общему правилу технический заказчик обязан быть членом СРО (п. 22 ст. 1 ГрК РФ).

В то же время законодательство предусматривает случаи, в которых физическое лицо может не являться членом СРО при выполнении работ по договору строительного подряда (в том числе в качестве технического заказчика). Так, согласно действующему законодательству членство в СРО не требуется лицам, осуществляющим строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов, разрешение на строительство которых не требуется (п. 5 ч. 2 ст. 52 ГрК РФ). Такие объекты перечислены в п. 1–3 ч. 17 ст. 51 ГрК РФ:

- гараж на земельном участке, предоставленном физическому лицу для целей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности;
- жилой, садовый дом, хозяйственные постройки на садовом земельном участке, определенные в соответствии с законодательством в сфере садоводства и огородничества;
- объекты индивидуального жилищного строительства;
- объекты, не являющиеся объектами капитального строительства;
- строения и сооружения вспомогательного использования на земельном участке.

Таким образом, физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя и не имеющее членства в СРО, может выполнять работы по строительству, реконструкции и капитальному ремонту как технический заказчик только тех объектов, которые прямо названы в п. 1–3 ч. 17 ст. 51 ГрК РФ.

# Конституционно-правовая основа цифровых преобразований города

**Снежко Олег Анатольевич,**  
**советник Департамента государственного управления**  
**Министерства экономического развития Российской Федерации,**  
**кандидат юридических наук, доцент**

*mineconom@economy.gov.ru*

Конституционные приоритеты общегосударственных преобразований являются основой для сохранения стабильности, прогрессивного развития и укрепления российской государственности. В эпоху стремительного развития технологий политика многих государств направлена на создание благоприятных условий для технологических инноваций. Наша страна также стремится не отстать в сфере цифровой трансформации и создания правовых основ для экономического прогресса.

**Ключевые слова:** цифровые преобразования, правовые риски, законотворчество.

## A Constitutional Law Basis of Digital Transformations of a City

**Snezhko Oleg A.**  
**Adviser of the Department of Public Administration of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation**  
**PhD (Law), Associate Professor**

The constitutional priorities of nationwide reforms are the basis for maintaining stability, progressive development and strengthening of Russian statehood. In an era of rapid technological development, the policies of many states are aimed at creating an enabling environment for technological innovation. Our country also seeks to keep abreast in the field of digital transformation and the creation of a legal framework for economic progress.

**Keywords:** digital transformations, legal risks, lawmaking.

В эпоху стремительного развития технологий усилия многих государств направлены на создание благоприятных условий для внедрения цифровых инноваций. Сегодня идея цифровизации позиционируется в качестве одной из ключевых составляющих изменений современного общества, а цифровые технологии выступают в качестве инструментария развития экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни, а также способствуют совершенствованию системы государственного управления. Многие страны активно разрабатывают как программы цифрового развития общества в целом, так и отдельных сфер деятельности, проводят работы по созданию современной информационно-коммуникационной инфраструктуры, обеспечению высокого уровня ее доступности и предоставлению качественных услуг. В этой связи на мировом рынке растет спрос на услуги в цифровом формате, расширяются их возможности, основанные на производстве электронных товаров и сервисов высокотехнологичными компаниями.

С учетом указанных тенденций большинство государств исходят из того, что создание необходимых условий для цифрового развития является одним из основных факторов повышения конкурентоспособности экономики, ускорения экономического роста, повышения уровня благосостояния и качества жизни граждан.

Наша страна также стремится не остаться в стороне от указанных процессов цифровой трансформации и внедрения новых технологий путем реализации целого комплекса мероприятий, в том числе создания правовых основ для экономического прогресса. Такие мероприятия рассматриваются как ориентиры развития общегородской среды, а также способствуют внедрению современных технологий в различных сферах.

Например, в Москве активно развиваются информационные платформы, позволяющие осуществлять оплату услуг онлайн, технологии индустриального Интернета вещей, которые позволят покрыть городскую территорию к 2030 г. на 100% сетями беспроводной связи 5G<sup>1</sup>. В работу медицинских учреждений Нижнего Новгорода внедряется инструмент распознавания речи на основе технологии искусственного интеллекта, чтобы врач смог просто надиктовать диагноз и свои рекомендации и исключил тем самым ручное заполнение медицинских документов для более длительного общения с пациентом. В Пермском крае на базе технологии «Интернет вещей» тестируют продукты для обеспечения значительной экономии в управлении городом, а создаваемый сервис на основе технологии распределенных реестров позволит сделать абсолютно прозрачным механизм доступа к льготным программам социальной поддержки<sup>2</sup>. В Якутске появились собственные разработки в области робототехники, которые пытаются конкурировать с аналогичными разработками из Южной Кореи, Японии и других стран, активно внедряющих роботизированную технику для уборки помещений<sup>3</sup>.

В своих посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России неоднократно обозначал необходимость цифровых преобразований<sup>4</sup>. В качестве одного из механизмов возможного технологического

<sup>1</sup> Подробнее см.: Городская экономика. Умный город будущего. URL: <http://www.mos.ru>

<sup>2</sup> См.: URL: <https://d-russia.ru/permskij-kraj-opublikoval-kontseptsiyu-razvitiya-tsifrovoj-ekonomiki-regiona.html>

<sup>3</sup> См.: URL: <https://digital.ac.gov.ru/opinions/815>

<sup>4</sup> Российская газета. 2019. 21 февраля.

рывка в концептуальных и отраслевых актах рассматривается создание надлежащей правовой основы или осуществление **гибкого правового регулирования** процессов цифровизации.

Гибкость предполагает поиск баланса между различными конституционными приоритетами и ценностями. С одной стороны, необходимо обеспечить соблюдение прав и свобод граждан, защитить персональные данные, повысить качество государственных услуг и противостоять киберпреступности. С другой стороны, важно создать условия для развития и применения новых технологий, наращивания мощностей работы отраслей производства и привлечения инвестиций.

Не случайно в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.»<sup>5</sup> одной из стратегических целей обозначается необходимость настройки законодательства на **новую технологическую реальность**, в которой законы не ограничивают становление передовых перспективных отраслей экономики, а помогают этому развитию.

Думается, что предлагаемая новая технологическая реальность в России только-только формируется, поскольку ни для кого не секрет, что отставание нашей страны в развитии технологий актуализирует вопросы цифровых преобразований, **которые** призваны:

- увеличить темпы роста производительности труда на основе применения новых технологий;
- сформировать конкурентоспособные отрасли экономики;
- способствовать улучшению делового климата и качества национальной юрисдикции, снятию инфраструктурных ограничений для развития экономики и раскрытия потенциала регионов страны;
- обеспечить подготовку современных кадров.

В настоящий момент утверждено порядка 20 программно-стратегических правовых актов, так или иначе затрагивающих проблемы цифровизации. Так, например, в Указе Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.»<sup>6</sup> дается определение **цифровой экономики** как хозяйственной деятельности, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования, которые позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг.

Данное определение неоспорно, поскольку цифровизация — это лишь процесс, который можно поставить в один ряд с механизацией, автоматизацией, модернизацией и другими аналогичными категориями. Думается, что возведение цифровой экономики в степень определенной **хозяйственной деятельности** — это только лишь способ обозначить инструментарий, который может помочь в ее росте.

Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (далее — Программа), утвержденная протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7, является комплексом взаимо-

связанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений, обеспечивающих достижение целей и выполнение общегосударственных задач. В ее состав включены следующие федеральные проекты: «Нормативное регулирование цифровой среды», «Информационная инфраструктура», «Кадры для цифровой экономики», «Информационная безопасность», «Цифровые технологии», «Цифровое государственное управление».

Положением о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2019 г. № 234<sup>7</sup> (далее — постановление № 234), закрепляются особенности разработки, согласования и внесения проектов актов, которые направлены на реализацию отдельных мероприятий Программы. В реализации Программы участвуют многие органы государственной власти, однако федеральным органом исполнительной власти, ответственным за реализацию Программы, выступает Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

В соответствии с постановлением № 234 разработка законопроектов осуществляется центром компетенций или ответственным федеральным органом исполнительной власти. Приоритет в подготовке проектов отдан указанному центру компетенций, который организует работу соответствующих тематических рабочих групп, формируемых с участием представителей экспертного, предпринимательского и научного сообществ. Например, Фондом «Сколково» как центром компетенций по федеральному проекту «Нормативное регулирование цифровой среды» создано 14 тематических рабочих групп, которые участвуют в разработке и обсуждении правовых актов.

Вместе с тем следует отметить, что целый комплекс запланированных мероприятий Программы может быть реализован не только при условии четкой и слаженной работы всех государственных звеньев и иных структур, вовлеченных в эту работу, но и, если сформировались соответствующие общественные отношения, имеется запрос общества на проведение цифровых преобразований.

В настоящее время предпринимается попытка одновременно с разработкой современных технологий закрепить правовые установления, создающие определенную основу и направления их развития для изменения существующей действительности.

Так, например, реализуемый федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды» Программы направлен на снятие первоочередных барьеров, препятствующих развитию цифровой экономики, и проведение цифровых преобразований.

В рамках него запланировано принятие более 50 законопроектов, касающихся различных сфер общественной жизни и затрагивающих вопросы взаимодействия **бизнеса, государства и граждан**.

В указанном федеральном проекте можно выделить несколько направлений по которым осуществляется подготовка законопроектов. Среди них можно отметить:

- регулирование электронного гражданского оборота, использование электронных документов и сообщений (например, законопроекты об электронных трудовых книжках, электронных архивах);
- выстраивание цифровой среды доверия с использованием электронной подписи, а также создание наиболее комфорт-

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1119.

ных условий для прохождения идентификации гражданами в онлайн-среде;

— создание и регулирование вопросов инфраструктуры передачи, обработки и хранения данных (изменение регулирования персональных данных, общедоступных данных, различных видов тайн и др.).

В частности, проблема регулирования вопросов передачи данных, реализации права на информацию и другие имеют важное значение для каждого в эпоху развития цифровых технологий. Не случайно в одном из своих решений Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая вопросы передачи электронных сообщений интернет-сервисом, отмечал, что «по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не может рассматриваться как предоставляющий правообладателю интернет-сервиса, посредством которого осуществляются передача электронных сообщений и хранение информации, право на доступ к информации, содержащейся в получаемых или отправляемых пользователями электронных сообщениях, и, соответственно, как позволяющий говорить о наличии у него статуса обладателя информации»<sup>8</sup>.

С учетом этого Конституционный Суд Российской Федерации отметил право федерального законодателя уточнить правовой статус правообладателя интернет-сервиса, с помощью которого осуществляются передача электронных сообщений и хранение информации, и более детально регламентировать его отношения с пользователями предоставляемых им услуг.

В этой связи готовятся соответствующие законопроекты, затрагивающие вопросы работы с различными типами данных.

Вместе с тем представляется, что даже самое совершенное право не может обеспечить эффективные цифровые преобразования городской среды, если правовой акт будет далек от реально существующих отношений. Поскольку в противном случае возникает риск «сползания» целей и задач к правовому идеализму, в основе которого лежит убежденность в том, что в цифровые преобразования завязат от наличия соответствующего правового регулирования. Справедливо замечено, что проводимые в российском обществе преобразования нуждаются в надежном правовом обеспечении, но оно не может быть чисто волевым<sup>9</sup>.

Если правовые нормы представляют собой не столько отражение реальных условий жизни, сколько цели всего общегосударственного курса, к достижению которых надо стремиться, или не в полной мере соответствуют действительности, то они способны дезориентировать субъектов права, спровоцировать повышенные ожидания у граждан<sup>10</sup>, а в последующем вызвать «отторжение» правовых установлений, которые могут остаться нереализованными.

<sup>8</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 октября 2017 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в связи с жалобой гражданина А.И. Сушкова» // СЗ РФ. 2017. № 45. Ст. 6735.

<sup>9</sup> См.: Матузов Н.И. Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма // Государство и право. 2013. № 10. С. 8–9.

<sup>10</sup> Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире : монография. М. : Наука РАН, 2016. С. 124.

Следует отметить лишь некоторые риски регулирования цифровых преобразований, которые могут повлиять на конечный результат цифровых реформ.

1. **Дефектность самой идеи**, «облекаемой в норму права» или предлагаемых способов ее реализации. Полагаем, что заблуждение, возведенное в правовое установление, может привести к нежелательным результатам или их отсутствию. Как следствие, поставленная цель регулирования не будет достигнута.

2. **Отсутствие быстрого положительного эффекта** для граждан. В результате деформированное общественное мнение может стать причиной юридических конфликтов, привести к правовому нигилизму, «не стыковке» результатов цифровых преобразований с требованиями конституции и ожиданиями общества.

3. Принятие решения о подготовке законопроекта исходя из **инициативы (заинтересованности) определенного круга субъектов** создает риск отторжения правовых установлений обществом или делает малозначимым для экономического развития государства и благосостояния его граждан сам результат его реализации.

4. **«Нестыковка законопроектов»** между собой или дефектность закрепляемых правовых норм, ввиду «заточенности» законопроекта на решение конкретной задачи без просчета всех сфер и отношений, на которые повлияет соответствующее регулирование.

5. **Необоснованное «забегание»** законопроекта вперед, выражающееся в том, что пока не созданы необходимые объективные предпосылки развития регулируемых отношений, субъекты правоотношений не в состоянии выполнять предлагаемые правовые предписания. Убежденность в том, что наличие нормы права приведет к развитию новых технологий или позволит убрать возможные барьеры на пути их развития зачастую ошибочна.

6. **Различные «стартовые условия»** для реализации правовых новаций, существующие на территории федеративного государства, приводят к неравенству возможностей регионов, обусловленных их социально-экономическим развитием.

Также приходится констатировать отсутствие целостного подхода к вопросу создания инфраструктуры на основе внедрения российских разработок с использованием отечественных информационных технологий и отечественной продукции, высокую зависимость российской экономики от импортной электронной компонентной базы, что создает очевидные риски попадания стратегически важных секторов экономики в зависимость от зарубежных поставщиков.

Полагаем, что законотворчество в сфере цифровизации должно идти параллельно с пропагандой проводимых реформ, освещением и отражением ее результатов в СМИ, а также сохранением баланса активности всех заинтересованных участников данного процесса в реализации закрепленных конституционных императивов и решении поставленных задач.

Несмотря на все трудности цифровых преобразований хочется надеяться, что правовые изменения в итоге позволят каждому почувствовать улучшения в жизни и будут способствовать укреплению российской государственности.

## Литература

1. Матузов Н.И. Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма. / Н.И. Матузов // Государство и право. 2013. № 10. С. 8–9.
2. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире : монография / Т.Я. Хабриева. Москва : Наука, 2016. 318 с.

# Публичные слушания и общественные обсуждения как инструмент выявления мнения населения по вопросам городского развития\*

**Шугрина Екатерина Сергеевна,**  
ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления  
Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС),  
профессор кафедры конституционного и муниципального права  
Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук, профессор

*eshugrina@yandex.ru*

Развитие городов, активизация программ благоустройства территорий (формирования комфортной городской среды) приводит к возникновению конфликтов интересов между властью и жителями. В настоящее время основной формой поиска баланса интересов сторон являются публичные слушания или общественные обсуждения. Анализ правоприменительной практики показывает выхолащивание их предназначения, что делает жителей менее защищенными и провоцирует дополнительные городские конфликты.

**Ключевые слова:** публичные слушания, развитие города, мнение жителей, урбанистика, градостроительная деятельность, баланс интересов.

## Public Hearings and Public Discussions as an Instrument of Research of the Opinion of the Population about Urban Development Issues

**Shugrina Ekaterina S.**  
Leading Research Scientist of the Center of Local Self-Government  
of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)  
Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
LL.D., Professor

Urban development, expansion of territory improvement programs (creation of comfortable urban environment) triggers conflicts of interests between the government and citizens. Today, public hearings or public discussions are the primary form of the search for the balance of interests between the parties. An analysis of the law enforcement practice shows the erosion of their purpose making citizens less protected and causing additional city conflicts.

**Keywords:** public hearings, urban development, opinion of citizens, urban studies, urban planning activities, balance of interests.

Анализ зарубежной практики развития городов, территорий агломераций показывает, что рано или поздно органы публичной власти сталкиваются с проблемой поиска баланса интересов — публичных интересов, обусловленных развитием города, частных интересов, формируемых собственниками недвижимости и интересов жителей<sup>1</sup>. Такие ситуации возникают, например, при намерении снести не аварийный, но старый многоквартирный дом, разваливающийся завод и т.п. и построить на их месте новый объект, отвечающий целям развития города.

Российская практика последних лет актуализировала следующие ситуации, когда возникает необходимость поиска баланса разных интересов в контексте развития территории:

<sup>1</sup> Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Управление территориями: поиск баланса частных и публичных интересов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 9–16.

1. Активное строительство коттеджных и т.п. поселков привело к появлению так называемой «частной территории», имеющей особый правовой режим. Подобное, но в меньшем масштабе возникает и при установке шлагбаумов, иных ограждений, препятствующих свободному проходу или проезду по соответствующей территории. В подобных ситуациях возникают разные проблемы, которые можно сформулировать, например, таким образом: должны ли органы власти оказывать публичные услуги жителям таких частных территорий (например, ремонтировать частные дороги, вывозить мусор с частной территории и т.п. — ожидания и требования жителей не всегда совпадают с полномочиями органов местного самоуправления); является ли такая территория зоной ответственности органов местного самоуправления (осуществляется ли муниципальный контроль на этой территории); нужно ли обеспечить доступ экстренных служб, населения к общественным пространствам, многоквартирным до-

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00720.

мам и др. (например, парки, водоемы и т.п.). В этих и иных подобных ситуациях налицо конфликт власти — собственников — жителей. Правоприменительная практика довольно активно формируется, есть уже и решения Конституционного Суда Российской Федерации<sup>2</sup>.

2. Дачная амнистия фактически приводит к тому, что земли сельхозназначения фактически претерпевают изменение целевого назначения; Конституционный Суд Российской Федерации, принимая Постановление от 14 апреля 2008 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второй статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» защитил граждан, позволив им регистрироваться в дачных или садовых домиках, но оказал медвежью услугу органам публичной власти — приоритет явно был отдан частным интересам, связанным с реализацией конституционных прав граждан. Для органов власти данный документ означает и необходимость решения следующей проблемы: помещения становятся жилыми, хотя не отвечают техническим параметрам таковых — надо ли требовать соблюдения технических нормативов?

Особую категорию составляет самострой и его снос или легализация. Несмотря на то, что самовольные постройки возводятся вопреки нормам права, есть механизмы признания права собственности на них — это возможно, например, на основе судебного решения. Все это создает массу дополнительных проблем органам публичной власти с точки зрения планирования развития территории, когда решением федерального органа государственной власти частным интересам отдается предпочтение над общественными интересами, которые выражают органы местного самоуправления<sup>3</sup>. Массовый снос самостроя в Москве в 2016 г. вызвал большой резонанс и судебные дела; была подана жалоба и в Европейский суд по правам человека<sup>4</sup>. Московские дела высветили и еще одну проблему — конфликт интересов собственника земли (как правило, это городские органы власти) и собственниканосимого помещения.

3. Активная реализация программ по благоустройству территории привела к новым конфликтам — возникли противоречия общественных интересов большинства и меньшинства. Развитие города в целом и его отдельного района осуществляется по разным правилам, у жителей разные интересы. Эту проблему выявили социологи, которые исследуют отношение жителей к реализации проектов в рамках программ «Комфортная городская среда».

Например, жители территорий, расположенных в центре города, чувствуют нехватку общественных пространств, где они могли бы проводить свободное время с семьей и детьми. Причина в том, что эти районы работают в первую очередь на город в целом и только потом — на своих жителей. Большая часть их дневного населения — люди, приезжающие

отдыхать и работать. Именно на них ориентирована почти вся районная культурно-развлекательная инфраструктура. Общественные пространства также по большей части заполнены «дневными мигрантами» и туристами. Поэтому с точки зрения повседневного использования эти районы недостаточно комфортны для своих жителей, что вызывает их недовольство. Это приводит к тому, что жители таких районов чаще других заинтересованы в ограничении доступа посторонних на придомовые территории. Здесь в три раза чаще, чем в среднем по Москве, используются меры по обеспечению безопасности дворов. Развитие закрытых для общего доступа придворных территорий — компенсаторная реакция на перегруженность общественных пространств «чужими»<sup>5</sup>.

К сожалению, до настоящего времени в большинстве городов принимаются градостроительные решения, не всегда основанные на предварительном выявлении и учете мнения жителей. Наиболее яркие примеры последнего времени — конфликтные ситуации, сложившиеся вокруг строительства храма в Екатеринбурге, мусорного полигона в Шиесе (Архангельская область), когда органы власти на начальном этапе продемонстрировали неготовность к диалогу с жителями, использованию согласительных процедур.

Список подобных примеров можно продолжать, однако уже очевидно, что необходимо использовать формы выявления и учета мнения населения при принятии тех или иных градостроительных решений, а также иных, прямо или косвенно влияющих на развитие, обустройство территории.

В настоящее время в градостроительном законодательстве в качестве основной формы выявления и учета мнения населения фигурирует такая форма, как публичные или общественные слушания.

Публичные слушания появились в федеральном законе о местном самоуправлении в 2003 г., в Градостроительном кодексе — в 2004 г. и по праву завоевали место одной из наиболее популярных форм взаимодействия органов местного самоуправления и местных жителей. По данным Минюста России, публичные слушания проводились 92,6 тыс. раз в 2018 г. и 14,6 тыс. раз за первые два месяца 2019 г.<sup>6</sup>

Урбанисты констатируют, что концепция взаимодействия города и его жителей постепенно меняется. И.Р. Медведев подчеркивает, что город — это физическая реальность, материализованная в архитектуре, и социальная реальность, созданная посредством взаимодействия между людьми. Раз город перестал трактоваться как набор физических объектов, его социальная компонента должна быть осмыслена: планировщик обязан выйти к людям и обсудить его работу с ними. Соответственно, жители, реализуя свое право на город, стали требовать «вернуть его обратно»: они захотели влиять на пространство («это — моя территория, и никто другой не может решать, как здесь жить»)<sup>7</sup>. По итогам конференции «Форум действий» Общероссийского народного фронта был при-

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2017 г. № 2516-О «По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Указ. соч. С. 9–16.

<sup>4</sup> Более подробно об этом деле см.: URL: <http://tass.ru/proisshestiya/4707554>

<sup>5</sup> Пузанов К., Степанцов П. Механика Москвы. Исследование городской среды. М., 2015. С. 7.

<sup>6</sup> Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. — начало 2019 г.). URL: <https://minjust.ru/razvitiye-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh>

<sup>7</sup> Медведев И.Р. Право на город // Закон. 2015. № 6. С. 181–195; Он же. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете Закона № 455-ФЗ // Закон. 2018. № 3. С. 126–137.

нят перечень поручений Президента Российской Федерации, в котором, в частности, говорилось о повышении роли граждан в принятии градостроительных решений, включая развитие института публичных слушаний по градостроительной деятельности<sup>8</sup>.

Одновременно с развитием института публичных слушаний в законодательстве о местном самоуправлении, публичные слушания, а позже и общественные обсуждения, стали активно использоваться в градостроительном законодательстве, законодательстве об общественном контроле, экологической экспертизе и др. Несмотря на определенную гармонизацию законодательства в части понимания того, что такое публичные слушания или общественные обсуждения, по какой процедуре и в каких случаях они проводятся, какие последствия имеют принимаемые решения, в материалах правоприменения определенная путаница периодически фиксируется.

Публичные слушания относятся к числу рекомендательных форм, т.е. форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Однако при принятии целого ряда решений проведение публичных слушаний является обязательной стадией (более подробно об этом см. ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ). Более того, протоколы публичных слушаний по проекту генерального плана, заключение о результатах таких публичных слушаний входят в пакет документов, направляемых для принятия генерального плана поселения, городского округа (ст. 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Иными словами, публичные слушания являются формой учета мнения населения и одновременно стадией принятия решений по ряду вопросов.

В дополнение к вышеназванным целям использования публичных слушаний в материалах правоприменительной практики довольно отчетливо обозначается и еще одна — поиск баланса интересов разных участников.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 15 июля 2010 г. № 931-О-О, публичные слушания являются процедурой выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер; публичные слушания не являются формой осуществления власти населением, тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям; конечная цель такого обсуждения — выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта<sup>9</sup>.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 г. № 10-П обобщены ранее высказанные позиции суда по данному вопросу: регламентация

градостроительной деятельности, имеющая целью в первую очередь обеспечение комфортных и благоприятных условий проживания, комплексный учет потребностей населения и устойчивое развитие территорий необходимы также для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области (Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2003 г. № 387-О, от 15 июля 2010 г. № 931-О-О и от 25 февраля 2016 г. № 242-О)<sup>10</sup>.

В решениях судов иной юрисдикции подобная позиция также присутствует. Например, в Апелляционном определении Верховного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 29-АПГ18-4 (Пензенская область) говорится, что публичные слушания являются процедурой выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер<sup>11</sup>.

В Апелляционном определении Верховного Суда Российской Федерации от 25 мая 2017 г. № 83-АПГ17-7 (Брянская область) констатируется, что генеральным планом муниципального образования определяется стратегия градостроительного развития, планирование территории направлено не на фиксацию существующего положения, а на развитие территории, т.е. на ее возможное изменение в будущем, при этом территориальное планирование должно обеспечивать не только права и законные интересы собственников и обладателей иных прав на земельные участки, но и защищаемые законом права и интересы иных физических и юридических лиц, а также публичные интересы, связанные, в частности, с устойчивым развитием территории муниципальных образований, сохранением окружающей среды и объектов культурного наследия, улучшением инвестиционной привлекательности соответствующих территорий и т.п., которые могут вступать в объективное противоречие с интересами собственников и обладателей иных прав на земельные участки. Публичные слушания, в рамках которых участники вправе представлять в уполномоченный орган свои предложения и замечания, фактически выступает своеобразным инструментом поиска баланса разных интересов.

Достаточно серьезное влияние на формирование правоприменительной практики оказало Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостро-

<sup>8</sup> Более подробно см.: URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/20078>

<sup>9</sup> Определение Конституционного Суда РФ Российской Федерации от 22 марта 2011 г. № 381-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Эгз-Домстрой» и общества с ограниченной ответственностью «Стройтехторг» на нарушение конституционных прав и свобод частью 13 статьи 24 и статьей 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // СЗ РФ. 2017. № 15 (ч. VII). Ст. 2284.

<sup>11</sup> Подобная позиция изложена и в ином решении. См., например: Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 35-АПГ18-14 (Тверская область). URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliationnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-uf-ot-31102018-n-35-apg18-14/>



ительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге». В данном решении констатируется, что публичные слушания преследуют цель выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер; процедуры, в которых это происходит, не ограничиваются сбором предложений и замечаний, но предполагают публичное обсуждение соответствующих вопросов.

По мнению суда, будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу ст. 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения — выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам.

Чуть позже Конституционный Суд Российской Федерации обратил внимание на то, что ч. 4 ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающая принятие муниципального правового акта, в котором определяется порядок организации и проведения публичных слушаний, а также устанавливающая требования к содержанию данного акта, направлена на обеспечение права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления и сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя в указанном им аспекте<sup>12</sup>.

Из этих позиций суды общей юрисдикции преимущественно Москвы и Московской области довольно регулярно делают простой вывод: решение, принятое на публичных слушаниях, как не имеющее властно-обязывающего характера, не порождающее непосредственно правовых последствий, не может нарушать какие-либо права административного истца и в том случае, когда был нарушен установленный порядок их проведения. Поэтому все жалобы на процедурные нарушения, о признании незаконными результатов общественных обсуждений, публичных слушаний, о приписках и искажениях

в протоколах и (или) итоговых заключениях, о том, что в них принимают участие лица, не являющиеся жителями соответствующего муниципального образования, о том, что на обсуждение выносятся не полная или неокончателная версия документации, отклоняются<sup>13</sup>.

Фактически такой подход делает невозможным и бесполезным апеллирование к каким-то нарушениям. Особенно остро это проявляется, когда заявители говорят о имеющихся нарушениях, связанных с искажениями в количестве или содержании высказываемым предложениях, списках участников и выступающих и т.п. (в ряде случаев заявляются подлоги и фальсификации). Все это ставит в заведомо неравное положение участников публичных слушаний и организаторов — органы власти.

В судебных решениях прослеживается и еще один существенный аспект, который вызывает много вопросов. По мнению Московского городского суда, если истцы лично участвовали в обсуждении проекта на собрании участников публичных слушаний и высказывали свои предложения по проекту, то нет оснований полагать, что действиями административного ответчика нарушены их права<sup>14</sup>. Это, безусловно,

<sup>13</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 4 октября 2018 г. по делу № 33а-8015/2018; Апелляционное определение Липецкого областного суда от 30 сентября 2015 г. по делу № 33-2755/2015; Апелляционное определение Московского городского суда от 30 ноября 2018 г. по делу № 33а-9833/2018; Апелляционное определение Московского городского суда от 28 сентября 2018 г. № 33а-5115/2018; Определение Московского городского суда от 1 июня 2018 г. № 4га/5-194/2018; Апелляционное определение Московского городского суда от 24 ноября 2017 г. по делу № 33а-5807/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 24 ноября 2017 г. по делу № 33а-5807/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 30 августа 2017 г. по делу № 33а-3863/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 8 июня 2017 г. по делу № 33а-566/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 2 июня 2017 г. по делу № 33а-3610/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 10 апреля 2017 г. по делу № 33а-1951/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 20 января 2017 г. по делу № 33а-214/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 12 января 2017 г. по делу № 33а-80/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 2 сентября 2016 г. по делу № 33а-16695/2016; Апелляционное определение Московского городского суда от 20 апреля 2016 г. по делу № 33а-15132/2016; Апелляционное определение Московского городского суда от 30 марта 2016 г. по делу № 33а-10618/2016; Апелляционное определение Московского городского суда от 2 декабря 2015 г. по делу № 33а-45023/2015; Апелляционное определение Московского городского суда от 18 июня 2014 г. по делу № 33-21646; Апелляционное определение Московского областного суда от 19 марта 2014 г. по делу № 33-5243/2014. URL: <https://sudact.ru/>

<sup>14</sup> Определение Московского городского суда от 28 декабря 2017 г. № 4га-16417/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 2 июня 2017 г. по делу № 33а-3610/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 20 января 2017 г. по делу № 33а-214/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 10 октября 2016 г. по делу № 33а-35611/2016; Определение Московского городского суда от 21 июня 2016 г. № 4га-6866/2016; Определение Московского городского суда от 20 июня 2016 г. № 4га-6375/2016; Апелляционное определение Московского городского суда от 20 апреля 2016 г. по делу № 33а-15132/2016; Апелляционное определение Московского городского суда от 2 декабря 2015 г. по делу № 33а-45023/2015; Апелляционное определение Московского городского суда от

<sup>12</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2014 г. № 1829-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Русина Виктора Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

свидетельствует о полном непонимании природы публичных слушаний, подтверждает иллюзорность права на судебную защиту участия в осуществлении местного самоуправления.

Кстати, Верховный Суд Российской Федерации в своих решениях не содержит подобных позиций и в случае наличия нарушений, связанных с организацией, проведением публичных слушаний поддерживает признание решений, принятых с нарушениями, недействующими<sup>15</sup>.

В других субъектах Российской Федерации судебная практика идет по иному пути. Нарушения, допущенные при организации и проведении публичных слушаний, исследуются довольно подробно; в случае их выявления решение, принятое на их основе, признается не действующим<sup>16</sup>.

Поскольку проведение публичных слушаний является обязательной стадией принятия решения, то возникает вполне закономерный вопрос: что делать, если на слушания не приходят жители. Этот аспект исследовался в Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 30 мая 2017 г. № Ф09-2635/17 по делу № А07-18721/2016 (Республика Башкортостан). Судом было отмечено, что «при проведении 15 сентября 2014 г. публичных слушаний приняли участие два зарегистрированных участника публичных слушаний, т.е. проведением первых публичных слушаний от 15 сентября 2014 г.

не реализовано право граждан на участие в публичных слушаниях и выражением своего мнения по вопросу публичных слушаний, что подтверждается поступившими в адрес администрации коллективных обращений граждан, в которых жильцы многоквартирных домов выразили протест против строительства спорного многоквартирного жилого дома, кроме того, настаивали на отмене ранее принятого Постановления администрации от 25 сентября 2014 г. № 2007, то проведение повторных публичных слушаний по проекту планировки и межевания территории для строительства спорного многоквартирного жилого дома нормам действующего законодательства не противоречит. Отмена Постановлений от 25 сентября 2014 г. № 2007, от 22 октября 2014 г. № 2204 явилась результатом проведения повторных слушаний». Получается, что застройщик становится заложником поведения жителей, которые на публичные слушания не приходят, но направляют в органы местного самоуправления коллективные обращения, в которых выражают протесты против действий застройщика.

Вопрос об отсутствии жителей на публичных слушаниях исследовался и в других делах<sup>17</sup>.

Судя по судебной практике, в последнее время отчетливо стал проявляться и прямо противоположный аспект — на публичные слушания приходит слишком много «чужих». Например, М. обратилась в суд с административным иском заявлением, в котором просила признать недействительными результаты публичных слушаний по проекту межевания территории квартала района Коптево; исключить из протокола и заключения по результатам публичных слушаний все предложения и замечания, поданные жителями, проживающими вне территории квартала района Коптево, ограниченного указанными улицами. Отказывая в удовлетворении заявленных требований Московский городской суд в Апелляционном определении от 28 сентября 2018 г. № 33а-5115/2018 отметил, что в соответствии со ст. 68 Градостроительного кодекса г. Москвы участниками публичных слушаний являются в том числе жители города Москвы, имеющие место жительства или место работы на территории, в границах которой проводятся публичные слушания, и представители их объединений.

Проведенный анализ правоприменительной практики показывает, что органы публичной власти не уделяют должного внимания публичным слушаниям, относятся к ним излишне формально как к деятельности, которая «мешает эффективному городскому развитию»; это делает жителей менее защищенными и провоцирует дополнительные городские конфликты.

<sup>17</sup> См., например: Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 20 февраля 2017 г. № 10АП-348/2017 по делу № А41-64229/16 (Московская область) // СПС «Гарант».

18 августа 2015 г. по делу № 33-29487/2015; Определение Московского городского суда от 29 мая 2015 г. № 4г/6-5729/15; Апелляционное определение Московского городского суда от 18 марта 2015 г. по делу № 33-8758/2015; Апелляционное определение Московского городского суда от 10 ноября 2014 г. по делу № 33-37722. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/search>

<sup>15</sup> Объективности ради следует констатировать, что есть решение Верховного Суда Российской Федерации, в котором вскользь констатируется, что нарушение сроков проведения публичных слушаний не привели к существенному нарушению порядка принятия и утверждения Правил землепользования и застройки, повлиявшему на законность принятия оспариваемого нормативного правового акта (Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 августа 2018 г. № 45-АПГ18-13 (Свердловская область)). URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliationnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-01082018-n-45-apg18-13/>

<sup>16</sup> Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 января 2018 г. № 53-АПГ17-46 (Красноярский край); Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2018 г. № 35-АПГ18-1 (Тверская область); Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2018 г. № 127-АПГ17-11 (Республика Крым); Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 октября 2017 г. № 75-АПГ17-7 (Республика Карелия); Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2017 г. № 46-АПГ17-15 (Самарская область); Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 июня 2017 г. № 66-АПГ17-15 (Иркутская область). URL: <https://legalacts.ru/>

### Литература

1. Медведев И.Р. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете Закона № 455-ФЗ / И.Р. Медведев // Закон. 2018. № 3. С. 126–137.
2. Медведев И.Р. Право на город / И.Р. Медведев // Закон. 2015. № 6. С. 181–195.
3. Пузанов К. Механика Москвы. Исследование городской среды / К. Пузанов, П. Степанцов. Москва : Изд-во Московского института социально-культурных программ, 2015. 20 с.
4. Шугрина Е.С. Управление территорией: поиск баланса частных и публичных интересов / Е.С. Шугрина, Р.В. Петухов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 9–16.

# Городская антропология

**Латфуллин Габдельхат Рашидович,  
заведующий кафедрой теории управления  
Государственного университета управления,  
доктор экономических наук, профессор**

*iguip@guu.ru*

В статье общая антропология рассматривается как гуманитарная технология XXI в., которая благодаря уникальному набору методик и фундаментальности позволяет решать самые разнообразные задачи: от познания миров прошлого до настоящего, полученные знания и информация выступают как генетический код, а историческая память является критерием живучести каждого из нас, любой организации. Антропологический подход применим к любому объекту и его субъекту управления. Здесь в качестве таковых рассматривается город. Именно использование антропологического подхода в социальном, политическом, ценностном, антикризисном, цифровом управлении городом позволяет руководителю города повысить результативность его деятельности.

**Ключевые слова:** антропология, город, городская антропология, физическая антропология, духовная антропология, управление, цифровизация, умный город.

## Urban Anthropology

**Latfullin Gabdelakhat R.  
Head of the Department of Theory of Management of the State University of Management  
Doctor of Economics  
Professor**

The article views general anthropology as a human technology of the XXIst century, which makes it possible to solve a variety of tasks thanks to the unique set of methods and its fundamental nature: from cognition of worlds from the past to the present, the received knowledge and information act as a genetic code and the historical memory is a criterion of vitality of each of us, any organization.

The anthropological approach is applicable towards any object and its management subject. The author views a city as such object. It is the use of the anthropological approach in social, political, value-based, anti-crisis, digital city management that enables the head of the city to raise their performance.

**Keywords:** anthropology, city, urban anthropology, physical anthropology, spiritual anthropology, management, digitization, smart city.

Антропология — гуманитарная технология управления XXI в. любыми социально-экономическими системами, какими является и любое поселение, город, село. Именно антропология является важнейшей методологической основой любого управления в социально-экономических системах, какой является и город<sup>1</sup>.

Городская антропология изучает социально-экономическую организацию конкретного города, выделяя разновидности социальных моделей, взаимосвязей, зависимостей в рамках социального, политического, ценностного, антикризисного, цифрового и других видов управления, что связано с различными направлениями антропологии.

Действительно, рассматриваемая технология, благодаря уникальному набору методик и фундаментальности, позволяет решать самые разнообразные задачи: от познания миров прошлого и настоящего до повышения эффективности управления городами, регионами. Именно антропология дает возможность смотреть на мир широко раскрытыми глазами, глубоко понимать проблемы человечества вообще и проблемы проживающих в конкретном городе в частности.

Осознаем мы это или нет, но каждый из нас, особенно любой руководитель, может и должен считать себя антропологом.

Каждый из нас в течение жизни, начиная с утробной жизни младенца, постепенно переходя к детству, отрочеству, юности, старости, дряхлости и смерти, всегда связан с организацией, группой. Мы живем на определенной территории, в городе, где существуют множество самых разнообразных групп, которые различаются по признакам расовости, национальности, религиозности, культуры и др. Учимся мы, работаем или отдыхаем, нам приходится общаться и взаимодействовать с самыми разными людьми, находясь в той или иной организации.

В каких только организациях и ситуациях не пребывает человек. Они могут быть постоянными (семья, работа, город), временными (пассажир, командированный), ситуационными (пожар, стихия) и др. Каждая из этих организаций может характеризоваться по возрасту, половому признаку, национальности, постоянству и др. Это могут быть христиане, мусульмане, буддисты, русские, поляки, папуасы, китайцы, цыгане, холерики, меланхолики, здоровые, больные и др. Но внешняя среда, весь мир динамичны, и мы все больше общаемся и взаимодействуем друг с другом, с группами и даже виртуально. Такое неизбежное общение все более становится сложным и многообразным, особенно в условиях широкого применения IT-технологий, цифровизации экономики и управления. Любое общение, по взглядам японских ученых, есть управление, сердцевиной которого является управленческое решение.

<sup>1</sup> Латфуллин Г., Райченко А. Методология управления : учебник для вузов. СПб. : Питер, 2019. С. 114, 128.



Рис. 1. Основные направления общей антропологии

Антропология — это актуальная необходимость понять каждому единую природу и разнообразие человека и способов его существования, необходимость ответить на жизненный вопрос, как мы можем гармонично жить вместе, не уничтожая друг друга.

Наука управления изучает отношения людей по поводу управления и самоуправления на определенной территории, городе и др. Экономическая наука изучает экономические отношения, организационная наука — организационные отношения людей. Но каждый человек или группа в организации, на определенной территории уникальны. Эта уникальность проявляется в характерологических особенностях каждой личности. Учитывает ли наука управления эти особенности? Можно ответить и да, и нет. На данные вопросы отвечает такая наука, как антропология.

Антропология (от греч. *anthropos* — человек и *logos* — понятие, учение, слово, разум) — область научного познания, в которой изучаются проблемы происхождения, существования человека в природной и искусственной среде, т.е. это наука о человеке в самом широком понятии. Поэтому очень важно, кем бы мы ни были, особенно руководителем любой организации, знать антропологическую составляющую управления<sup>2</sup>.

Трудно даже перечислить области знаний, различных наук, занимающихся человеком. Известно, что человека изучают свыше двухсот наук, и каждая находит в нем свой предмет. Можно утверждать, что наука о человеке имеет свою антропологию, т.е. идет процесс антропологизации гуманитарных

наук о человеке. Будь это физиология, психология, философия, история, археология, культура, этнология, этнолингвистика и многие другие, можно выделять антропологию физиологическую, психологическую, философскую вообще или на определенной территории, в частности и т.д. Понятно также, что для антропологии общим предметом изучения является не столько сам человек, сколько человек, взятый в соотношении с его социальным, природным, территориальным окружением.

Чтобы не заблудиться в этих джунглях самых разных направлений общей антропологии, выделим основные (рис. 1). Появление науки антропологии связано с именем Аристотеля — термин «антропология» впервые был использован им для обозначения области знания, объектом изучения которого является духовная сторона человеческой природы. Данный термин просуществовал в этом значении более 1000 лет. Но это уже предмет исторической антропологии.

Рассмотрим вкратце два самых основных направления общей антропологии.

**Физическая антропология** изучает человека как один из биологических видов, расы людей, а также предшественников человека, ископаемых и современных человекообразных приматов. Для физической антропологии важны вопросы генетики человека (наследственные особенности), вопросы морфологии и взаимодействие с окружающей средой. Физическая антропология изучает соматические (телесные) признаки сегодня живущих рас человека. Это — рост, форма черепа, цвет кожи и волос и т.д. Таким образом, физическая антропология рассматривается сегодня как наука о разнообразии человека, которое проявляется в пространстве и времени, в индивидуальном и групповом масштабе.

<sup>2</sup> Латфуллин Г.Р. Основы управленческой антропологии : монография / Государственный университет управления. М. : ИД ГУУ, 2018. 128 с.



**Рис. 2. Взаимосвязь городской антропологии с основными направлениями общей антропологии**

Актуальна ли сегодня физическая антропология в управлении территориальным развитием? Ответ однозначен, в любом управлении руководитель при воздействии и взаимодействии с объектом не может не учитывать факторы физической антропологии.

**Организационная антропология** рассматривает вопросы взаимодействия человека с культурой той организации, в рамках которой он существует, живет и действует.

Поэтому иногда организационную антропологию называют еще антропологией конкретной организации: территории, города, села, трудового коллектива и др. В данной статье мы используем как синонимы термины: организационная антропология, культурная антропология в организации, социальная антропология, имея в виду весь спектр духовной антропологии (рис. 2).

Осознание культуры как доминирующей силы, регулирующей многочисленные взаимоотношения между людьми и сложными социально-экономическими системами, стало базой для всех гуманитарных наук, породивших область знания — антропологию<sup>3</sup>.

В контексте организационной антропологии справедливо рассматривать и городскую антропологию, учитывая, что любой город представляет сложную социально-экономическую систему, где главным является человек.

**Городская антропология** (urban anthropology) в качестве самостоятельного направления выделилась в 50–60 гг. XX в. и рассматривает вопросы воздействия и взаимодействия

<sup>3</sup> Организационная культура : учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. В.Г. Смирновой. М. : Юрайт, 2018. С. 42.

субъекта городского управления и самоуправления с учетом антропологических характеристик города, в рамках которого человек существует, живет и действует, учитывая также и социальные проблемы городов, такие как преступность, социальный беспорядок, бедность, бездомность, нестабильность и др.

Городская антропология изучает то, как люди воспринимают городское пространство и как используют его в повседневной жизни. Именно учет достижений антропологии помогает полноценно жить в социально усложняющейся окружающей среде, расширяет горизонты результативного взаимодействия.

Можно утверждать, что нет плохих городов, поселений, а есть плохое управление или самоуправление в них. Также нет плохих государств, а есть плохое государственное управление и плохая организация самоуправления в этих государствах. Далеко за примерами ходить не надо, достаточно с точки зрения управленческой и территориальной антропологии, а не политики, проанализировать события на Украине или в бывшей Югославии и др.

В.В. Таболин считает, что одним из ключевых вопросов в ситуации интенсивного роста городов становится следующий — город для людей или люди для города? По его мнению, город — это источник и средство развития, внедрения всего нового, поиска и творчества. Но в то же время он источник глубочайших социальных конфликтов, экологических и техногенных проблем, без решения которых может быть поставлено под сомнение существование самой городской жизни и жизни человеческой<sup>4</sup>.

Городская антропология взаимосвязана и взаимозависима с другими направлениями общей антропологии (рис. 2).

Городская антропология (духовная) и физическая антропология (телесная) неотделимы друг от друга как душа и тело. Они характеризуются большим спектром самых

разных понятий и категорий, часть которых мы уже привели.

Трудно представить себе, как сегодня управленец воздействует и взаимодействует с объектом управления, не учитывая менталитет, ритуалы, традиции, обычаи, мифы, сторителлинг и другие характеристики управляемой организации.

Кроме того, городская антропология не может не учитывать такую важную тенденцию, как цифровизация, которой «охвачен или заражен» весь мир: с ней напрямую связаны 20% ВВП мировой экономики, автоматизация процессов за счет роботизации растет на 60% в год. Недооценивать такой фактор недопустимо, поскольку это способ повысить эффективность и конкурентоспособность России в целом<sup>5</sup>.

«Умный город», «умный дом», «умный транспорт» и т.п. — направления интеграции информационных и коммуникационных технологий. Основная цель цифровизации городского управления — сделать жизнь жителей удобной и безопасной, что всецело соответствует основным требованиям городской антропологии. Антропология цифровизации (англ. digital anthropology) — сфера общей антропологии, которая занимается изучением взаимодействия человека как в естественной, так и в искусственной экосистемах (цифровая экосистема).

Таким образом, городская антропология, являясь одним из направлений общей антропологии, соответствует ее основным требованиям и возможностям. Именно благодаря антропологии управления городом возможно разрешение социально-экономических, политических, организационных, экологических и других проблем управления любым населенным пунктом.

<sup>5</sup> Программа развития цифровой экономики в Российской Федерации до 2035 г. URL: <http://Spkurdyumov.ru/гзщфвы/2017/05/Strttyg.pds>

<sup>4</sup> Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. С. 3.

### Литература

1. Латфуллин Г. Методология управления : учебник для вузов / Г. Латфуллин, А. Райченко. Санкт-Петербург : Питер, 2019. 240 с.
2. Латфуллин Г.Р. Основы управленческой антропологии : монография / Г.Р. Латфуллин. Москва : Изд. дом ГУУ, 2018. 128 с.
3. Организационная культура : учебник и практикум для академического бакалавриата / под редакцией В.Г. Смирновой. Москва : Юрайт, 2018. 308 с.
4. Правовая теория современного российского города : монография / В.В. Таболин. 2-е изд., перераб. доп. Москва : Юрайт, 2019. 358 с.

### Уважаемые авторы!

Вы можете самостоятельно в режиме реального времени получать информацию о статусе статей, направленных для опубликования в ИГ «Юрист». Для этого необходимо отправить с вашего электронного адреса письмо на [avtor-gq@lawinfo.ru](mailto:avtor-gq@lawinfo.ru), в теме письма должна быть указана только фамилия, без имени, отчества и др. Обращаем ваше внимание, что адрес для запроса статуса статей отличается от контактного электронного адреса редакции.

Каждый автор может узнать статус только своих статей, направив запрос со своего электронного адреса.

В случае возникновения проблем с получением информации просим обращаться в редакцию по телефону: (495) 953-91-08 или по e-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)

# Взаимоотношение города и бизнес-структур: взгляд с позиций концепции «права на город»

Крташов Александр Сергеевич,  
студент 4 курса бакалавриата факультета права  
Высшей школы экономики

*a.kartashov98@gmail.com*

В статье автор обращается к концепции «права на город» и на возможность ее рассмотрения в конституционно-правовом аспекте. Центральное место в работе занимает проблема субъектов права на город, среди которых особый акцент делается на юридических лицах. Автор рассматривается возможность включения юридических лиц в круг субъектов права на город. Кроме того, для частного сектора предлагается сформировать особое двухуровневое корпоративное право на город. На первом уровне указанного права коммерческим организациям должны предоставляться особые гарантии, направленные на предотвращение возможных нарушений конституционных прав в городской среде. На втором уровне — предлагается сузить круг субъектов корпоративного права на город и предоставлять особые права и льготы социально ответственным предприятиям в городах.

**Ключевые слова:** право на город, коммерческие организации, социальная ответственность, субъекты права на город, право на осуществление предпринимательской деятельности, права в градостроительной сфере, право частной собственности.

## Interrelation between a City and Business Structures: A View from the Standpoint of the 'Right to the City' Concept

Kartashov Aleksandr S.  
4th year Undergraduate Student of the Law Faculty of the National Research University Higher School of Economics (NRU HSE)

In the article, the author addresses the 'right to the city' concept and the possibility for its review in the constitutional law aspect. The central place in the research is occupied by the issue of subjects of the right to the city, where special emphasis is laid on legal entities. The author considers the possibility of inclusion of legal entities in the list of subjects of the right to the city. Besides, it is suggested to create a special two-tier corporate right to the city for the private sector. Within the first tier of the said right, commercial entities should be provided with special guarantees aimed at prevention of possible violations of constitutional rights in the urban environment. On the second tier, it is suggested to narrow the number of subjects of the corporate right to the city and provide special rights and benefits to socially responsible city enterprises.

**Keywords:** right to the city, commercial entities, social responsibility, subjects of the right to the city, right to carry out business activities, rights in urban planning, private property right.

### 1. Проблема развития городов и правовое регулирование

В связи с научной дискуссией относительно необходимости развития городов и их правового регулирования<sup>1</sup>, обращением государства к проблеме создания комфортной городской среды<sup>2</sup> мы считаем необходимым обратить внимание на набирающую популярность в России концепцию «права на город», которая появилась в 60-е гг. прошлого века как ответ на процессы урбанизации и индустриализации и

призыв к «человечиванию» городов. На современном этапе указанная концепция нашла практическое применение в законодательстве Бразилии и Эквадора. Более того, она получила закрепление в международном праве в рамках норм «мягкого права»<sup>3</sup>.

Изложенное подтолкнуло нас к конституционно-правовому обоснованию концепции «права на город». По нашему мнению, под правом на город (в конституционно-правовом аспекте) необходимо понимать право на пользование особыми благами города, а также гарантии, направленные на предотвращение возможных нарушений конституцион-

<sup>1</sup> Таболин В.В. Правовая теория современного российского города. М., 2012. 390 с.; Бабичев И.В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43–48; Медведев И.Р. Право на город // Закон. 2015. № 6. С. 181–195; Джагарян А.А. Право на город: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 53–57.

<sup>2</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. // Парламентская газета. 2016. 2 декабря; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

<sup>3</sup> См., например: Европейская хартия городов (принята Постоянной Конференцией Местных и Региональных Органов Власти Европы Совета Европы 30.03.1992). URL: <https://zakonbase.ru/content/base/21053/?pdf=1> (дата обращения: 30.08.2019); Европейская хартия городов II (Манифест новой урбанистики). URL: <https://tm.coe.int/168071a868> (дата обращения: 30.08.2019); Стамбульская декларация по населенным пунктам (принята на Конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат II), Стамбул, Турция, 3–14 июня 1996 г.). URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/habdecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habdecl.shtml) (дата обращения: 30.08.2019); Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии (принята резолюцией S-25/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи от 09.06.2001). URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/habitatdec.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habitatdec.shtml) (дата обращения: 30.08.2019).

ных прав в городской среде. Однако конституционно-правовое обоснование права на город является неполным без выявления круга субъектов рассматриваемого права. В рамках данной работы мы обратим внимание на возможность включения юридических лиц (здесь и далее в целях удобства изложения юридических лиц, коммерческие организации, частный сектор и бизнес-структуры понимаются как синонимы) в круг субъектов права на город и предложим конструкцию особого корпоративного права на город.

## 2. Проблема включения бизнес-структур в круг субъектов права на город

Город — система, включающая не только жителей, его населяющих, но и бизнес-структуры, публичную власть. В экономической науке отмечается, что в реальности эти субъекты «управляют городом, вырабатывают механизмы взаимодействия, находят компромиссы»<sup>4</sup>.

Если бизнес-структуры являются составной частью города, значит, они также должны иметь особое право на город. Имеющиеся отечественные исследования по праву на город неоднозначно относятся к возможности включения юридических лиц в число субъектов права на город: с одной стороны, распространение действия права на город на юридических лиц позволит улучшить экономическую и социальную сферы жизни в городе; с другой стороны, концепция права на город в первоначальном виде предполагает защиту и обеспечение прав граждан, а не юридических лиц<sup>5</sup>.

По нашему мнению, необходимо согласиться с представителями позиции, отстаивающей идею корпоративного права на город<sup>6</sup>. Для обоснования необходимости включения юридических лиц в круг субъектов права на город приведем следующие аргументы.

Во-первых, рассматривая право на город с позиций конституционного права, нельзя игнорировать тот факт, что юридические лица являются субъектами конституционно-правовых отношений. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, юридические лица как объединения граждан являются субъектами права на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной жалобой на нарушение конституционных прав<sup>7</sup>. Из этого следует, что юридические лица являются субъектами конституционно-правовых отношений в целом и отношений, складывающихся в связи с осуществлением права на занятие предпринимательской деятельностью и права частной собственности<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Табах А.В. Город как корпорация: акционеры, менеджеры и банкроты // Стимулы. Парадоксы. Провалы. Город глазами экономистов / отв. ред.: В. Аузан; науч. ред.: В. Аузан. М.: Стрелка Пресс, 2015. С. 176.

<sup>5</sup> См. подробнее: Медведев И.Р. Разрешение городских конфликтов. М.: Интропик Медиа, 2017. С. 31–32.

<sup>6</sup> Журавлев С. Корпоративное право на город // BRICS Business Magazine URL: [https://www.bricsmagazine.com/ru/articles/26\\_skolkovo\\_ru](https://www.bricsmagazine.com/ru/articles/26_skolkovo_ru) (дата обращения: 01.08.2019).

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 1996 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5202.

<sup>8</sup> Тристан Д.А. Коммерческие и некоммерческие организации как субъекты обращения в Конституционный Суд Российской Федерации: дискуссионные вопросы // Вопросы правоведения. 2016. № 2. С. 16.

Во-вторых, Подготовительным комитетом Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию был разработан Установочный документ № 1 «Право на жизнь в городе и города для всех». В указанном документе среди прочего отмечается, что «одним из основных аспектов права на жизнь в городе является «город всеохватной гражданственности»<sup>9</sup>, что означает: концепция права на город охватывает и частный сектор, который должен признаваться полноценным участником городских отношений.

В-третьих, коммерческие организации наряду с гражданами платят налоги, своим присутствием в городе создают рабочие места, претворяют в жизнь различные проекты в сфере здравоохранения, образования, спорта. Следовательно, частный сектор должен наделяться правом на определенные гарантии защиты своих интересов в городском пространстве.

## 3. Конструкция корпоративного права на город. Нами предлагается двухуровневая конструкция корпоративного права на город:

1 уровень: корпоративное право на город должно состоять из гарантий, направленных на предотвращение возможных нарушений конституционных прав коммерческих организаций в городской среде.

2 уровень: корпоративное право на город также должно состоять из особых прав и льгот, предоставляемых социально ответственным предприятиям в городах.

### 3.1. Корпоративное право на город (1 уровень)

Какие права в городской среде реализовывают коммерческие организации, которые требуют особых гарантий?

Первое и самое значимое — конституционное право на осуществление предпринимательской деятельности.

В городской среде коммерческим организациям важны комфортные условия для осуществления предпринимательской деятельности. Однако зачастую в силу преобразования города в интересах жителей временно игнорируются интересы частного сектора. Например, в Москве в ходе реконструкции ряда улиц в пределах Садового кольца коммерческие организации из-за снижения посещаемости в 30% значительно потеряли в выручке<sup>10</sup>.

На наш взгляд, подобные случаи есть прямое препятствие в реализации права на осуществление предпринимательской деятельности: организации, арендуя помещения в центре такого мегаполиса, как Москва, изначально рассчитывают на последующие имущественные выгоды в виде дохода от предпринимательской деятельности. Однако ожидания коммерческих организаций нарушаются, например, реконструкцией пешеходной зоны.

В качестве выхода из подобных ситуаций можно предложить компенсационные выплаты юридическим лицам с целью покрытия потерь, понесенных временным снижением клиентооборота.

Вторая часть прав — права в градостроительной деятельности.

<sup>9</sup> Установочный документ № 1: право на жизнь в городе и города для всех. URL: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Policy-Paper-1-Russкий.pdf> (дата обращения: 01.08.2019).

<sup>10</sup> Левинская А., Крюков Д. Убытки на раскопках // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2016/07/04/5776ad449a79475936b8ecc8> (дата обращения: 01.08.2019).



Юридические лица являются субъектами градостроительных отношений (ст. 5 Градостроительного кодекса Российской Федерации, далее — ГрК РФ).

Принципами градостроительной деятельности, среди прочих, являются: участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия (п. 5 ст. 2 ГрК РФ); возмещение вреда, причиненного физическим, юридическим лицам в результате нарушений требований законодательства о градостроительной деятельности, в полном объеме (п. 12 ст. 2 ГрК РФ).

Указанные принципы обуславливают следующие права юридических лиц в градостроительной сфере: 1) право на участие в публичных слушаниях (общественных обсуждениях) в сфере градостроительной деятельности (п. 2 ст. 5<sup>1</sup> ГрК РФ). Исходя из земельного и гражданского законодательства правообладателями земельных участков могут быть и юридические лица, следовательно, они должны входить в числа участников публичных слушаний (общественных обсуждений); 2) право представления в органы местного самоуправления муниципального района предложения о внесении изменений в схему территориального планирования муниципального района (ч. 8 ст. 20 ГрК РФ); 3) право обращения к главе местной администрации поселения, главе местной администрации городского округа с предложениями о внесении изменений в генеральный план (ч. 16 ст. 24 ГрК РФ); 4) право на возмещение вреда, причиненного имуществу юридических лиц при осуществлении территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории (ст. 59 ГрК РФ).

Указанные права в градостроительной сфере являются специальными по отношению к ряду общих конституционных прав, которые могут осуществлять юридические лица, и коммерческие организации, в том числе:

1) к праву обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции Российской Федерации);

2) к праву иметь в частной собственности землю (ст. 36 Конституции Российской Федерации) и праву на осуществление предпринимательской деятельности (ст. 34 Конституции Российской Федерации), которые должны учитываться при создании правил землепользования и застройки в интересах юридических лиц;

3) к праву на осуществление местного самоуправления (ст. 12, ст. 130–133 Конституции Российской Федерации), что сопрягается с возможностью участия юридических лиц в публичных слушаниях (общественных обсуждениях) по вопросам градостроительной деятельности.

Третье конституционное право, требующее особых гарантий защиты в городах, — право частной собственности.

Гражданским кодексом Российской Федерации и Земельным кодексом Российской Федерации регулируется порядок изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Указанное основание прекращения права собственности наравне с гражданами относится к юридическим лицам, поэтому юридические лица, как и граждане, должны получать адекватные гарантии при изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд.

Таким образом, корпоративное право на город на первом уровне включает в себя три конституционных права, требующих особых гарантий осуществления.

Какие юридические лица являются субъектами корпоративного права на город?

По нашему мнению, на первом уровне в круг субъектов должно включаться юридическое лицо, а также его филиалы и представительства, место нахождения которых находится на территории соответствующего города. Логика такого критерия проста: если юридическое лицо, его филиал, представительство осуществляют деятельность в каком-либо городе, то потенциально их права и законные интересы в городской среде могут нарушаться, а, следовательно, они должны надеяться соответствующими гарантиями.

### 3.2. Корпоративное право на город (2 уровень)

Социально ответственным предприятиям в городах должны предоставляться особые права и льготы. В данном аспекте, как отмечает С. Журавлев, руководитель проектов Центра городских исследований бизнес-школы «Сколково», «ответственное предприятие может претендовать среди прочих гражданских прав на собственную и публичную точку зрения о городском будущем»<sup>11</sup>. Добавим, что для социально ответственных предприятий в городах может предусматриваться особый режим налогообложения, который будет способствовать повышению социальной ответственности иных юридических лиц.

Первоочередным вопросом на втором уровне корпоративного права на город является определение круга субъектов.

Очевидно, произойдет сужение круга субъектов, так как возникнет критерий социально ответственного предприятия, в силу которого специальные права и льготы могут быть получены тем юридическим лицом, которое считается социально ответственным.

Какое юридическое лицо можно считать социально ответственным?

Для этого необходимо обратиться к институту корпоративной социальной ответственности, выработанному в первую очередь экономической наукой.

Под корпоративной социальной ответственностью можно понимать «систему обязательств компании как предусмотренных действующим законодательством, так и принятых добровольно в экономической, экологической и социальной сферах, реализуемых в целях обеспечения долгосрочного устойчивого развития»<sup>12</sup>.

Выделяется три уровня корпоративной социальной ответственности.

На первом уровне корпорации выполняют законодательно установленные требования к осуществлению их деятельности: уплата налогов, своевременные выплаты заработной платы, выполнение социальных гарантий.

На втором уровне происходит повышение социальных условий труда внутри компании: помимо «базовой» заработной платы дополнительные выплаты, обеспечение сотрудников социальными гарантиями, жильем<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Журавлев С. Корпоративное право на город // BRICS Business Magazine. URL: [https://www.bricsmagazine.com/ru/articles/26\\_skolkovo\\_ru](https://www.bricsmagazine.com/ru/articles/26_skolkovo_ru) (дата обращения: 01.08.2019).

<sup>12</sup> Канаева О.А. Корпоративная социальная ответственность: формирование концептуальных основ // Вестник СПбГУ. Серия 5: Экономика. 2009. № 2. С. 36.

<sup>13</sup> Лабаджан М.Г., Каспарова А.Ю. Понятие социальной ответственности бизнеса // Вестник ОмГУ. Серия: Экономика. 2014. № 1. С. 180.

Третий уровень ответственности уже предполагает ответственность не только внутри корпорации, но и вне ее: создание программ по охране окружающей среды, инвестиции в развитие города, благотворительность<sup>14</sup>.

Обратим внимание на то, что Международной организацией по стандартизации утвержден стандарт ISO 26000:2010 «Руководство по социальной ответственности». На его основе Российская Федерация приняла собственный ГОСТ Р ИСО 26000-2012<sup>15</sup>. В указанном ГОСТе под социальной ответственностью понимается ответственность организации за воздействие ее решений и деятельности на общество и окружающую среду через прозрачное и этическое поведение, которое содействует устойчивому развитию, включая здоровье и благосостояние общества; учитывает ожидания заинтересованных сторон; соответствует применяемому законодательству и согласуется с международными нормами поведения; интегрировано по деятельности всей организации и применяется в ее взаимоотношениях<sup>16</sup>.

Таким образом, коммерческую организацию можно признать социально ответственной, если она выполняет критерии, заложенные в нормативном регулировании, а также

условия для описанного выше доктринального третьего уровня ответственности, так как он предполагает уже непосредственное взаимодействие с внешними сообществами.

В качестве примера социально ответственного предприятия можно привести деятельность ПАО «Газпром нефть», которая разработала программу социальных инвестиций «Родные города». Направлениями данной программы являются: спорт, культура, образование, преобразование городской среды, проекты по улучшению качества жизни людей с ограничениями здоровья, поддержка коренных малочисленных народов Севера<sup>17</sup>. Подобные коммерческие организации должны включаться в круг субъектов корпоративного права на город. Список организаций должен составляться региональными или муниципальными властями на основании отчетов о проделанной работе в области корпоративной социальной ответственности.

#### 4. Заключение

При выработке концепций развития городов необходимо обращать внимание на частный сектор: он является как полноценным участником отношений, складывающихся в городской среде, так и мощным помощником в решении многих проблем развития города. По этим причинам юридические лица должны обладать корпоративным правом на город, включающим гарантии конституционных прав коммерческих организаций в городской среде, а также особые права и льготы, предоставляемые социально ответственным предприятиям в городах.

<sup>17</sup> Программа социальных инвестиций «Родные города». URL: <http://rodnyegoroda.ru/about/> (дата обращения: 02.09.2019).

<sup>14</sup> Канаева О.А. Корпоративная социальная ответственность: формирование концептуальных основ // Вестник СПбГУ. Серия 5: Экономика. 2009. № 2. С. 37.

<sup>15</sup> Черняева Д. В. Социальная ответственность работодателя. Часть 1 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> ГОСТ Р ИСО 26000-2012 «Национальный стандарт Российской Федерации. Руководство по социальной ответственности» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 29.11.2012 № 1611-ст) // СПС «КонсультантПлюс».

#### Литература

1. Бабичев И.В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43–48.
2. Джагарян А.А. Право на город: постановка проблемы / А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 53–57.
3. Журавлев С. Корпоративное право на город / С. Журавлев // BRICS Business Magazine. URL: [https://www.bricsmagazine.com/ru/articles/26\\_skolkovo\\_ru](https://www.bricsmagazine.com/ru/articles/26_skolkovo_ru) (дата обращения: 01.08.2019).
4. Канаева О.А. Корпоративная социальная ответственность: формирование концептуальных основ / О.А. Канаева // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2009. № 2. С. 25–39.
5. Лабаджян М.Г. Понятие социальной ответственности бизнеса / М.Г. Лабаджян, А.Ю. Каспарова // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. 2014. № 1. С. 178–182.
6. Левинская А. Убытки на раскопках / А. Левинская, Д. Крюков // РБК : электронная версия газеты. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2016/07/04/5776ad449a79475936b8e88> (дата обращения: 01.08.2019).
7. Медведев И.Р. Право на город / И.Р. Медведев // Закон. 2015. № 6. С. 181–195.
8. Медведев И.Р. Разрешение городских конфликтов / И.Р. Медведев. Москва : Интропик Медиа, 2017. 372 с.
9. Табах А.В. Город как корпорация: акционеры, менеджеры и банкроты / А.В. Табах // Стимулы. Парадоксы. Провалы. Город глазами экономистов / ответственный редактор В. Аузан ; научный редактор В. Аузан. Москва : Стрелка Пресс, 2015. С. 172–185.
10. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города / В.В. Таболин. Москва : Юрист, 2012. 390 с.
11. Тристан Д.А. Коммерческие и некоммерческие организации как субъекты обращения в Конституционный Суд Российской Федерации: дискуссионные вопросы / Д.А. Тристан // Вопросы правоведения. 2016. №2. С. 11–34.
12. Черняева Д.В. Социальная ответственность работодателя. Часть 1 / Черняева Д.В. // Трудовое право в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 24–28.

## КОНСУЛЬТАЦИЯ

**ООО принадлежит на праве собственности объект недвижимости (согласно выписке — нежилое помещение, по факту — отдельно стоящее здание). Земельный участок под помещением в собственность не оформлен, следовательно, находится в муниципальной собственности города Благовещенска Амурской области. Площадь объекта недвижимости составляет 800 кв. м, площадь земельного участка, на котором он расположен, — 8 000 кв. м. На этом же земельном участке находятся здания (сооружения), принадлежащие другим собственникам. Земельный участок, предназначенный непосредственно для размещения здания, не сформирован.**

**Городская администрация направила собственнику объекта недвижимости требование об уплате неосновательного обогащения за пользование земельным участком. Неосновательное обогащение рассчитано администрацией согласно порядку, утвержденному Постановлением Законодательного Собрания Амурской области от 26 сентября 2008 г. № 7/534 по формуле: кадастровая стоимость земельного участка  $x$  налоговая ставка земельного налога  $x$  поправочный коэффициент по целевому использованию (формула верная).**

**Однако в расчете неосновательного обогащения (фактически — стоимости арендной платы за землю, в размере земельного налога) администрация применяет кадастровую стоимость земельного участка, площадь которого составляет 8 000 кв. м, хотя помещением занята лишь часть земельного участка площадью 800 кв. м. В результате сумма неосновательного обогащения значительно превышает разумные пределы (учитывая большую площадь участка и очень высокую кадастровую стоимость).**

**Следует ли при расчете неосновательного обогащения в данном случае уменьшать его стоимость пропорционально площади, занимаемой помещением?**

В силу п. 1 ст. 65 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ) использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата.

Размер арендной платы определяется договором аренды (п. 4 ст. 22 ЗК РФ).

Фактическое использование земельного участка без заключения договора аренды не освобождает лицо, использующее такой участок, от обязанности оплачивать его использование. В этом случае с такого лица может быть истребовано неосновательное обогащение в виде сбереженной стоимости пользования земельным участком, равной величине арендной платы (Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13.02.2019 № Ф04-6410/18).

Отметим следующее. В силу п. 1 ст. 35 ЗК РФ при переходе права собственности на здание, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник.

По существу аналогичное положение закреплено в п. 1 ст. 552 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), согласно которой покупателю недвижимости передаются права на земельный участок, занятый такой недвижимостью, и необходимый для ее использования.

Если, помимо недвижимости, приобретенной ее покупателем, на земельном участке расположены другие объекты недвижимости (здания, сооружения, объекты незавершенного строительства), принадлежащие иным собственникам, правовых оснований возлагать на покупателя обязанность оплачивать пользование частью участка, занятого такими объектами, не имеется. В этом случае плата за пользование покупателем недвижимости той частью участка, которая занята этой недвижимостью, может быть рассчитана, например, пропорционально отношению площади принадлежащего покупателю объекта недвижимости к общей площади объектов недвижимого имущества, расположенных на земельном участке (Постановление Двенадцатого апелляционного арбитражного суда от 27.05.2016 № 12АП-3540/16). В зависимости от конкретных обстоятельств расчет может быть произведен и иным образом, например, за вычетом площади участка, занятой объектами имущества других собственников (Постановление Восьмого апелляционного арбитражного суда от 24.09.2013 № 08АП-6170/13).

Единообразного порядка определения площади земельного участка, занятого зданием или иной недвижимостью, для целей расчета размера неосновательного обогащения законодательство не предусматривает. Решение этого вопроса зависит от конкретных обстоятельств спорной ситуации.

При разрешении споров в подобных ситуациях суды, основываясь на нормах п. 1 ст. 35 ЗК РФ, п. 1 ст. 552 ГК

РФ, указывают, что в границы участка должны входить как часть, которая занята зданиями, строениями, сооружениями, так и часть, необходимая для их использования (обслуживания и эксплуатации). Следовательно, размеры и границы земельного участка, сформированного под существующий объект недвижимости, должны быть объективно обусловлены его назначением и занимаемой площадью (Постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 22.05.2018 № Ф06-31906/18 и от 10.04.2018 № Ф06-31190/18). Размер земельного участка должен определяться исходя из конкретных видов деятельности или в соответствии с правилами землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документацией (Постановления Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 13.06.2018 № Ф02-1517/18, Третьего апелляционного арбитражного суда от 24.11.2017 № 03АП-4756/17).

Поэтому для целей расчета платы за пользование земельным участком, занятым зданием или иным объектом недвижимости, как правило, принимается площадь участка, превышающая площадь, занимаемую непосредственно этим объектом (Постановление Шестнадцатого апелляционного арбитражного суда от 21.06.2018 № 16АП-1410/18). Хотя в зависимости от характеристик объекта недвижимости возможен и иной подход к решению этого вопроса (Постановление Десятого апелляционного арбитражного суда от 27.02.2018 № 10АП-454/18).

Как отмечают судьи, если размер земельного участка определен в соответствии с установленными требованиями, участок сформирован и поставлен на кадастровый учет как необходимый для строительства и эксплуатации объекта недвижимости, обстоятельства, учитываемые при формировании земельного участка и постановке его на кадастровый учет не изменялись, то правильным является определение размера неосновательного обогащения исходя из площади земельного участка, определенного при его формировании и постановке на кадастровый учет (Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28.02.2017 № Ф02-347/17).

Если же земельный участок, предназначенный для размещения здания, не сформирован, площадь участка, занятая зданием и необходимая для его использования, должна определяться с учетом требований земельного и градостроительного законодательства, в частности, исходя из предельных (минимальных и максимальных) размеров земельных участков, определяемых градостроительным регламентом (п. 1 ст. 11.9 ЗК РФ, подп. 8, 9 ст. 1 ГрК РФ).

Таким образом, расчет площади земельного участка, на котором расположен объект недвижимости, зависит от особенностей конкретной ситуации. При возникновении спора по вопросу о размере такой площади в качестве доказательств суд может рассматривать, например, техническое заключение эксперта, акт обследования,

схему расположения земельного участка на кадастровом плане территории (Постановления Четырнадцатого апелляционного арбитражного суда от 14.05.2019 № 14АП-2844/19, Второго апелляционного арбитражного суда от 18.03.2019 № 02АП-583/19). При необходимости для определения площади участка под зданием суд может назначить землеустроительно-техническую экспертизу (Постановления Арбитражного суда Московского округа от 22.05.2018 № Ф05-6189/18, Двенадцатого апелляционного арбитражного суда от 07.05.2019 № 12АП-2659/19).

*Ответ подготовил:  
эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»  
Ерин Павел*

**Казенное учреждение планирует заключить муниципальный контракт по установке ограждения из материалов подрядчика. В связи с тем, что земельный участок, где будет устанавливаться ограждение, имеет неровную поверхность, предварительно необходимо произвести инженерно-геодезические работы и составить рабочий проект ограждения.**

**По какому КОСГУ и КВР произвести расходы по установке ограждения и по составлению проекта?**

**Рассмотрев вопрос, мы пришли к следующему выводу:**

Отнесение расходов на тот или иной код бюджетной классификации должно осуществляться прежде всего исходя из экономического содержания определенной хозяйственной операции и зависит от квалификации ограждения в качестве объекта нефинансовых активов профильной комиссией.

**Обоснование вывода:**

При отнесении расходов на конкретные коды бюджетной классификации бюджетные учреждения руководствуются Порядком № 132н, а в части отнесения расходов на те или иные статьи (подстатьи) КОСГУ — Порядком № 209н.

В 2019 г. расходы на разработку проектной документации могут быть отнесены на подст. 228 «Услуги, работы для целей капитальных вложений» КОСГУ или подстатью 226 «Прочие работы, услуги» КОСГУ. Определяющим фактором для отнесения расходов на проектирование при выборе той или иной подстатьи КОСГУ является цель разработки проекта: для целей капитальных вложений или нет.

На подст. 228 КОСГУ относятся расходы на разработку проектной и сметной документации для строитель-

ства и реконструкции объектов нефинансовых активов (п. 10.2.8. Порядка № 209н). Проектная документация входит в состав обязательных документов для получения разрешения на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта (ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, далее — ГрК РФ). Она представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой и графической формах и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта (ч. 2 ст. 48 ГрК РФ).

Если же объекта капиталовложений не возникает, то расходы на разработку проектной и сметной документации относятся на подст. 226 КОСГУ. Так, на код 226 КОСГУ относятся расходы на оплату услуг по типовому проектированию, проектные и изыскательские работы, включая проведение архитектурно-археологических обмеров, разработку генеральных планов, совмещенных с проектом планировки территории, межевание границ земельных участков, работы по типовому проектированию, разработку схем территориального планирования, градостроительных и технических регламентов, градостроительное зонирование, планировку территорий, разработку технических условий присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения (п. 10.2.6 Порядка № 209н).

Порядок № 132н также ставит определение элемента кода видов расходов проекта в зависимости от экономического содержания хозяйственной операции, т.е. от квалификации ограждения в качестве объекта нефинансовых активов. По элементу вида расходов 407 «Строительство (реконструкция) объектов недвижимого имущества государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями» отражаются расходы бюджетных учреждений по осуществлению капитальных вложений (строительство, реконструкция, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение объектов капитального строительства, на монтажные, пусконаладочные и иные неразрывно связанные со строящимися объектами работы, а также на иные расходы из состава затрат, предусмотренных сметными стоимостями строительства) в объекты капитального строительства (п. 51.4.2 Порядка № 132н). По элементу вида расходов 243 «Закупка товаров, работ, услуг в целях капитального ремонта государственного (муниципального) имущества» отражаются расходы бюджетных учреждений по капитальному ремонту (51.2.4.3 Порядка № 132н). По элементу вида расходов 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг» отражаются расходы бюджетных учреждений, не отнесенные к иным элементам видов расходов подгр. 240 (51.2.4.4 Порядка № 132н).

В рассматриваемой ситуации проектные работы ведутся с целью обследования земельного участка для по-

следующего ограждения территории, а значит, код бюджетной классификации оплаты работ напрямую будет зависеть от квалификации ограждения как объекта нефинансовых активов.

Согласно п. 45 Инструкции № 157н единицей учета основных средств является инвентарный объект. При этом ограждения и другие надворные сооружения, обеспечивающие функционирование здания, составляют вместе с ним один инвентарный объект. Если эти постройки и сооружения обеспечивают функционирование двух и более зданий, они считаются самостоятельными инвентарными объектами (абзац шестой п. 45 Инструкции № 157н). На основании заключения профильной комиссии учреждения по поступлению и выбытию активов, основанное на их профессиональном суждении и соответствующей технической документации (п. 34 Инструкции № 157н), принимается решение об учете ограждения в составе здания или в качестве самостоятельного объекта, а также определяется группа нефинансовых активов для учета ограждения: в составе движимого или недвижимого имущества учреждения.

Обращаем внимание, что даже учитываемое как самостоятельный объект ограждение может быть учтено в составе недвижимого имущества учреждения при соответствии требованиям гражданского законодательства: сооружение прочно связано с землей, перемещение без несоразмерного ущерба его назначению невозможно (ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации). В сложившейся судебной практике содержится позиция о том, что ограждение как объект вспомогательного назначения не является объектом капитального строительства (Решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 20.09.2018 по делу № А07-667/2018, Решение Арбитражного суда Челябинской области от 12.09.2018 по делу № А76-10765/2018). Однако с учетом технических характеристик некоторые суды признают ограждения объектами капитального строительства (Решение Арбитражного суда Курской области от 04.08.2015 по делу № А35-881/2015, Решение Арбитражного суда Республики Дагестан от 23.03.2017 по делу № А15-3182/2013). При этом если комиссией учреждения будет принято решение об отнесении ограждения к самостоятельному объекту недвижимости, то оно должно быть зарегистрировано в установленном порядке и подтверждаться выпиской из ЕГРН (ст. 28 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»).

Согласно п. 11.1 Порядка № 209н расходы по оплате договоров на строительство, приобретение (изготовление) объектов, относящихся к основным средствам, а также на реконструкцию, техническое перевооружение, расширение, модернизацию (модернизацию с дооборудованием) основных средств, находящихся в государственной собственности, относятся

на ст. 310 «Увеличение стоимости основных средств» КОСГУ. Соответственно оплата договора на установку ограждения из материалов подрядчика оплачивается по ст. 310 КОСГУ.

Учитывая изложенное, в зависимости от квалификации ограждения в качестве объекта нефинансовых активов по решению комиссии оплата производится по следующим кодам:

— если ограждение возводится как самостоятельный объект недвижимости, который впоследствии будет зарегистрирован в установленном порядке и подтверждаться выпиской из ЕГРН, и его строительство надлежащим образом оформлено в соответствии с требованиями ГрК РФ, то оплата договоров производится с применением элемента кода вида расходов 407 АнКВД в увязке с подст. 228 КОСГУ — для оплаты работ по составлению проекта строительства и с подст. 310 КОСГУ — для оплаты договора на возведение ограждения из материалов подрядчика;

— если ограждение возводится в рамках проведения капитального ремонта здания в соответствии с требованиями ГрК РФ, то оплата договоров производится с применением элемента кода вида расходов 243 АнКВД в увязке с подст. 226 КОСГУ — для оплаты работ по составлению проекта и с подст. 310 КОСГУ — для оплаты договора на возведение ограждения из материалов подрядчика;

— если ограждение возводится как объект, который впоследствии планируется учитывать в составе движимого имущества учреждения, или в качестве дооборудования (модернизации) здания, то оплата договоров производится с применением элемента кода вида расходов 244 АнКВД в увязке с подст. 228 КОСГУ — для оплаты работ по составлению проекта и с подст. 310 КОСГУ — для оплаты договора на возведение ограждения из материалов подрядчика.

**Ответ подготовил:**

**эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»  
Волгина Юлия**

**Заказчик проводит электронный аукцион для заключения контракта на проведение текущего ремонта помещений (туалеты) и ограды. У заказчика имеются техническое задание и смета.**

**Должна ли быть размещена в составе аукционной документации, помимо технического задания и сметы, также проектная документация?**

**Рассмотрев вопрос, мы пришли к следующему выводу:**

В рассматриваемом случае размещать проектную документацию в составе аукционной документации заказчик не должен.

**Обоснование вывода:**

Согласно ч. 1 ст. 34 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ) контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки или приглашением принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документацией о закупке, заявкой, окончательным предложением участника закупки, с которым заключается контракт, за исключением случаев, в которых в соответствии с данным законом извещение об осуществлении закупки или приглашение принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документация о закупке, заявка, окончательное предложение не предусмотрены. Извещение об осуществлении закупки согласно п. 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ должно содержать, помимо прочего, краткое изложение условий контракта, содержащее наименование и описание объекта закупки с учетом требований, предусмотренных ст. 33 данного закона, информацию о количестве и месте доставки товара, являющегося предметом контракта, месте выполнения работы или оказания услуги, являющихся предметом контракта, а также сроки поставки товара или завершения работы либо график оказания услуг, начальную (максимальную) цену контракта, источник финансирования.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона № 44-ФЗ описание объекта закупки должно носить объективный характер. В описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). А согласно п. 3 ч. 1 ст. 33 Закона № 44-ФЗ описание объекта закупки может включать в себя спецификации, планы, чертежи, эскизы, фотографии, результаты работы, тестирования, требования, в том числе в отношении проведения испытаний, методов испытаний, упаковки в соответствии с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), маркировки, этикеток, подтверждения соответствия, процессов и методов производства в соответствии с требованиями технических регламентов, стандартов, технических условий, а также в отношении условных обозначений и терминологии. Наименование и описание объекта закупки и условия контракта, в соответствии со ст. 33 Закона № 44-ФЗ, в том числе обоснование начальной (максимальной) цены контракта, должны содержаться согласно п. 1 ч. 1 ст. 64 Закона № 44-ФЗ в документации об электронном аукционе. Иными словами, в документации об электронном аукционе должны быть определены виды и объем работ, а также техническое задание.

Как таковое требование к размещению проектной документации в составе аукционной документации Закон № 44-ФЗ не содержит. Вместе с тем отметим, что этот

закон основывается в том числе на положениях ГК РФ (ч. 1 ст. 2 данного закона), а заключаемые в соответствии с ним контракты являются гражданско-правовыми договорами (п. 3 ч. 1 ст. 1 Закона № 44-ФЗ). Следовательно, к контрактам применяются нормы ГК РФ, если нормами Закона № 44-ФЗ не предусмотрено иное. Так, к государственным и муниципальным контрактам на выполнение подрядных работ применяются нормы парагр. 5 гл. 37 ГК РФ, а также общие положения о подряде (парагр. 1 гл. 37 ГК РФ), если иное не установлено правилами ГК РФ об этом виде договора (п. 2 ст. 702 ГК РФ).

ГК РФ, его нормы о договоре подряда не содержат понятия «проектная документация». Вместо него в нормах, регламентирующих отношения подряда, строительного подряда, а также подряда на выполнение проектных и изыскательских работ используется понятие «техническая документация» (ст. 716, 719, 743, 758 ГК РФ). Обязанность осуществлять работы в соответствии с технической документацией возложена на подрядчика по договору строительного подряда, на основании которого выполняются работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту предприятия, здания (в том числе жилого дома), сооружения или иного объекта, а также монтажные, пусконаладочные и иные неразрывно связанные со строящимся объектом работы (п. 2 ст. 740 ГК РФ). Подрядчик обязан осуществлять работы по такому договору в соответствии с технической документацией, определяющей объем, содержание работ и другие предъявляемые к ним требования, и со сметой, определяющей цену работ (п. 1 ст. 743 ГК РФ). Отметим, что в контексте указанных норм понятие «техническая доку-

ментация» практически равнозначно понятию «проектная документация» (ст. 758 ГК РФ).

При этом определение проектной документации дано в системе отношений, регулируемых градостроительным законодательством. В силу ч. 2 ст. 48 ГрК РФ 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. Проектная документация должна содержать показатели, связанные с определением соответствия выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика. В силу ч. 6 ст. 52 ГрК РФ наличие проектной документации обязательно для лица, осуществляющего строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства.

Однако в рассматриваемом случае речь идет о текущем ремонте. Требований к составлению именно проектной документации для осуществления таких работ законодательство (прежде всего ГрК РФ) не содержит. Соответственно, составлять такую документацию и размещать ее в составе аукционной документации заказчик не должен.

**Ответ подготовил:**  
**эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»**  
**Чашина Татьяна**

#### Уважаемые читатели!

Чтобы облегчить поиск интересующих вас материалов в выпущенных Издательской группой «Юрист» журналах, подготовлен библиографический указатель всех публикаций за период с 2013 по 2018 г. Настоящее издание является продолжением библиографического указателя статей, вышедших в свет в журналах Издательской группы «Юрист» за период с 1993 по 2013 г. Статьи приведены по изданиям, в которых они опубликованы и размещены в алфавитном порядке по фамилиям авторов, что значительно упрощает процедуру поиска необходимой информации.

С содержанием сборника и перечнем публикаций можно ознакомиться на сайте Издательской группы «Юрист» в разделе «Книги» и в электронной библиотеке научных публикаций РИНЦ.

### Уважаемые авторы!

1. Материалы предоставляются в электронном виде (в формате Word 7.0 или поздней версии) на электронный адрес редакции: avtor@lawinfo.ru (текст — через 1,5 интервала, кегль шрифта — 14, с подписью автора на последней странице; сноски постраничные, обозначенные арабскими цифрами, оформленные в соответствии с действующим ГОСТом). Объем материала не должен превышать 20 000 знаков. Опубликованные ранее или предложенные в несколько журналов материалы к рассмотрению не принимаются.

2. По запросу автор получает информацию о статусе его статьи.

3. Предоставляя статью для публикации, автор тем самым выражает согласие на ее сокращение и редактирование, размещение в тех справочно-правовых системах, в базах данных, на электронных ресурсах (в том числе в сети Интернет), с которыми у редакции есть соответствующее соглашение. При направлении в редакцию статьи обязательно прилагается заполненная оферта, форму оферты можно скачать на сайте ИГ «Юрист». Плата с авторов, в том числе аспирантов, за публикацию статей не взимается, авторский гонорар не выплачивается.

4. Статья должна содержать:

- а) фамилию, имя и отчество полностью, должность, место работы (без сокращений), ученую степень, ученое звание на русском и английском языках;
- б) название статьи с переводом на английский язык;
- в) аннотацию на русском и английском языках (4–5 строк);
- г) ключевые слова из текста статьи;
- д) служебный адрес либо адрес электронной почты (эта информация будет опубликована в журнале);
- е) контактный телефон (для редакции).

Кроме того, в конце статьи автор помещает пристатейный библиографический список (этот список составляется в алфавитном порядке из названий научных источников, приведенных в ссылках по тексту статьи). Данные, предоставляемые в редакцию в соответствии с настоящим пунктом, будут размещены в РИНЦ.

Настоятельно рекомендуем авторам ознакомиться с опубликованными статьями по аналогичной тематике и привести не менее двух ссылок на журналы, входящие в состав объединенной редакции ИГ «Юрист».

5. Предоставляемые материалы должны быть актуальными, обладать новизной, содержать задачу и описывать результаты исследования, соответствовать действующему законодательству и иметь вывод.

6. Просим авторов тщательно проверять перед отправкой в журнал общую орфографию материалов, а также правильность написания соответствующих юридических терминов, соблюдение правил научного цитирования и наличие необходимой информации.

7. При направлении статьи в редакцию для аспирантов и соискателей необходимо приложить рецензию научного руководителя или рекомендацию кафедры, заверенную печатью учреждения.

*Материалы, не соответствующие указанным в настоящем объявлении требованиям, к рассмотрению и рецензированию не принимаются.*

**При возникновении вопросов, связанных с оформлением материалов,  
можно обращаться в редакцию по телефону: (495) 953-91-08 или по e-mail: avtor@lawinfo.ru**

**Адрес редакции: 115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7.**