ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

№ 1/2020

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА

Ахундова Н.Р.-кызы, Аббасова М.Н.-кызы. О некоторых вопросах регулирования градостроительства и архитектуры в Азербайджане (экскурс в историю — наши дни).... 3

Дементьев Ф.А. Архитектурно-градостроительные проблемы реновации исторических фабрично-заводских комплексов в структуре населенных пунктов Московской области 7

Леонова И.И., Питрюк А.В. Экологический надзор при строительстве объектов капитального строительства: изменения в законодательстве и дальнейшие пути совершенствования нормативно-правового регулирования 13

Майборода В.А. Исполнение документов территориального планирования как имманентное свойство определенности в обоснование их изменения..... 16

Макаров О.В. Организационно-правовые проблемы совершенствования взаимосвязи предпосылок и результатов строительства, реконструкции и капитального ремонта недвижимости 20

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ЗАСТРОЙКА

Васильев С.А., Потапова Л.С. Принятие генерального плана города Севастополя как перспектива развития земельных правоотношений..... 24

Майорова Е.И. Приоритеты правового регулирования городских лесов 27

Сокол-Номоконов Э.Н. К вопросу о фундаментальном представлении современного российского градостроительного права об устойчивом развитии территорий. Часть 2..... 31

ГОРОДСКОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И ХОЗЯЙСТВО

Таболин В.В. Городское хозяйство: понятие и структура 35

Упоров И.В., Бескоровайная Е.С. Разрешение на строительство: для решения организационно-правовых проблем требуются более активные действия..... 39

ФИЛОСОФИЯ ГОРОДА

Касаткина С.С. Соучаствующее проектирование в развитии пространств городов России (философский анализ)..... 43

БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД

Грищенко Л.Л., Кечуткина А.Н. Безопасность участников долевого строительства 46

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: 27.02.2020.
Номер вышел в свет: 11.03.2020.

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа».
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.
Тел.: (4842) 70-03-37.
ISSN 2500-0292
Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Физ. печ. л. 5,0. Усл. печ. л. 5,0.
Общий тираж 1000 экз.
Цена свободная.

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 (Азейрбаджан);
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 Габдельахат 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 Николя,
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.

TOWN-PLANNING LAW

Founder: Jurist Publishing Group

No. 1/2020

RELEVANT ISSUES OF LEGAL REGULATION IN THE CONSTRUCTION SECTOR

Akhundova N.R., Abbasova M.N. On Some Issues of the Regulation of Urban Development and Architecture in Azerbaijan (a Journey into History — Our Days).....3

Dementyev F.A. Architectural and Urban Development Issues of the Renovation of Historical Factory Complexes in the Structure of Populated Areas of the Moscow Region.....7

Leonova I.I., Pitryuk A.V. Environmental Supervision over the Construction of Capital Objects: Legal Changes and Further Ways of the Improvement of Statutory Regulation.....13

Mayboroda V.A. Execution of Territorial Planning Documents as an Inherent Attribute of Certainty in Justification of Their Amendment.....16

Makarov O.V. Organizational and Legal Issues of the Improvement of Interdependence between Prerequisites for and Results of the Construction, Reconstruction and Capital Repair of Real Estate.... 20

LAND USE AND DEVELOPMENT

Vasilyev S.A., Potapova L.S. Adoption of the General Layout of Sevastopol as a Land Relationship Development Prospect.....24

Mayorova E.I. Priorities of the Legal Regulation of Urban Forests....27

Sokol-Nomokonov E.N. On the Fundamental Idea of the Modern Russian Urban Planning Law on Stable Development of Territories. Part 2.....31

URBAN DEVELOPMENT AND ECONOMY

Tabolin V.V. Urban Economy: The Concept and Structure 35

Uporov I.V., Beskorovaynaya E.S. Construction Permit: Solution of Organizational and Legal Issues Requires More Active Actions.....39

URBAN PHILOSOPHY

Kasatkina S.S. Accessory Project Planning in Urban Development of Russia (a Philosophical Analysis).....43

SAFE CITY

Grischenko L.L., Kechutkina A.N. The Safety of Participants of Shared Construction.....46

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.,
Truntsevskij 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 27.02.2020.
Published 11.03.2020.

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.

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 Gabdelakhat 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.

О некоторых вопросах регулирования градостроительства и архитектуры в Азербайджане (экскурс в историю – наши дни)

Ахундова Нигяр Рашид-кызы,
доцент Бакинского Университета Бизнеса,
кандидат исторических наук
nigar-akhundova@yandex.ru

Аббасова Малейка Назим-кызы,
проректор по научной части
Бакинского Университета Бизнеса,
доктор философии по праву
abbasovamaleyka@yahoo.com

Статья посвящена рассмотрению современного состояния градостроительства в Азербайджанской Республике, а также особенностям развития архитектуры и градостроительства страны в 60–90-е годы XX в. Статья раскрывает вопросы правового регулирования градостроительства в Азербайджане в настоящее время, помимо этого рассмотрено направление политики государства в сфере жилищного строительства с точки зрения улучшения жилищно-коммунальных условий жизни граждан.
При рассмотрении состояния градостроительства страны в 60–90-е годы XX в. выявлены положительные и негативные стороны развития архитектуры страны в исследуемый период.

Ключевые слова: градостроительство, архитектура Азербайджана, жилищное строительство, планировка, жилищно-коммунальные условия.

On Some Issues of the Regulation of Urban Development and Architecture in Azerbaijan (a Journey into History – Our Days)

Akhundova Nigyar R.
Associate Professor of the Baku Business University
PhD (History)

Abbasova Maleyka N.
Vice-Rector for Research of the Baku Business University
PhD (Law)

The article is devoted to the review of the current state of urban development in the Republic of Azerbaijan, and also considers the features of the development of architecture and urban development of the country in the 60s-90s of the XX century. The article reveals the issues of legal regulation of urban development in Azerbaijan at the present time, in addition to this, the directions of state policy in the field of housing construction are examined from the point of view of improving housing and communal living conditions of citizens.
When considering the state of urban development of the country in the 60s-90s of the XX years, the positive and negative aspects of the development of the country's architecture in the studied period are revealed.

Keywords: urban planning, architecture of Azerbaijan, housing construction, planning, housing and communal conditions.

После приобретения независимости в 1991 г. Азербайджан встал на путь интенсивного развития, осуществления широкомасштабных реформ во всех сферах жизнедеятельности страны и общества, что явилось основой устойчивого социально-экономического устройства в государстве.

В настоящее время Азербайджан продолжает развиваться быстрыми темпами, и немаловажное значение на данном пути имеют совершенствование городского строительства в стране и улучшение жилищно-коммунальных условий населения. Так, согласно Концепции развития «Азербайджан 2020: взгляд в будущее», утвержденной Указом Президента Азербайджанской Республики от 29 декабря 2012 г. № 800[1], которая отражает развитие основных стратегических аспектов политики страны во всех областях и реализуется за счет проведения целевых государственных программ, наряду с иными направлениями приоритетной задачей стало решение жилищных проблем малоимущих и среднеобеспеченных граждан, а также молодых семей.

В связи с этим Указом Президента Азербайджанской Республики от 11 апреля 2016 г. № 858 «О создании и ор-

[1] Указ Президента Азербайджанской Республики от 29 декабря 2012 г. № 800 «Об утверждении Концепции развития «Азербайджан 2020: взгляд в будущее»». URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31419582#pos=0;100

ганизации деятельности Государственного агентства жилищного строительства при Президенте Азербайджанской Республики»[2] было создано Государственное агентство жилищного строительства Азербайджанской Республики. Главным направлением деятельности Агентства является обеспечение потребностей граждан Азербайджанской Республики жилой площадью, улучшение их жилищно-коммунальных условий, обеспечение строительства многоквартирных зданий в современном архитектурном стиле, отвечающих экологическим требованиям, принципам энергетической экономии, а также усовершенствование государственного управления в сфере урбанизации и строительства. Помимо этого, в целях обеспечения условий по возведению многоквартирных жилищных зданий в стране, создания возможностей приобретения гражданами республики квартир на льготных условиях, организации и обеспечения рационального использования финансовых средств, выделенных на строительство многоквартирных жилищных зданий, было создано общество с ограниченной ответственностью MİDA в подчинении Государственного агентства жилищного строительства[3].

Несмотря на небольшой срок создания данного общества, на сегодняшний день оно реализовало достаточно широкомасштабные проекты — Ясамальский жилой комплекс, Говсанский жилой комплекс, второй этап Ясамальского жилого комплекса. Большое значение для улучшения жилищных условий в стране сыграло, конечно же, принятие нового Жилищного кодекса Азербайджанской Республики от 30 июня 2009 г.[4], вступившего в силу с 1 октября 2009 г. Отметим, что до принятия действующего кодекса в стране функционировал Жилищный кодекс Азербайджанской ССР, утвержденный Законом от 8 июля 1982 г.[5]. Новый кодекс внес большие положительные изменения в жизнь граждан страны, соответствуя ст. 43 Конституции Азербайджанской Республики[6], согласно которой «государство содействует строительству жилья, принимает специальные меры для реализации права на жилище». Данный кодекс явился в прямом смысле новинкой, раскрыв перед гражданами более эффективные механизмы для реализации своих жилищно-коммунальных прав.

Говоря в общем об архитектуре сегодняшнего Азербайджана, следует отметить, что она олицетворяет всю историю архитектуры и градостроительства страны, где сочетаются классическое и модернистское направления с использованиями национального колорита и архитектуры. В целом сегодня государство ведет целенаправленную политику на улучшение градостроительства и архитектуры. Для качественного и плодотворного осуществления данного направления политики государства является необходимым обеспечение прочной правовой основы как для непосредственного претворения в жизнь градостроительства и строительства в стране, так и для защиты и обеспечения прав и обязанностей государства, муниципалитетов, физических или юридических лиц в данной области, т.е. всех участников правоотношений в рассматриваемой нами области.

Правовую основу градостроительства и строительства в стране в первую очередь составляет Конституция Азербайджанской Республики, далее законодательство в данной области состоит из международных договоров, стороной которых является Азербайджанская Республика, Градостроительного и строительного кодекса Азербайджанской Республики, принятого Законом Азербайджанской Республики от 29 июня 2012 г. № 392-IVQ[7], а также иных нормативно-правовых актов государства.

Градостроительство в Азербайджанской Республике представляет собой деятельность по определению направлений общей пространственной концепции территории или территориальных участков Азербайджанской Республики и землепользования, планировки, застройки и благоустройства территорий, формирования и развития системы поселений, регулирование занятости населения, охраны окружающей среды, исторического ландшафта и памятников истории и культуры. Конечно же, строительство в Азербайджане, как и во всем мире, осуществляется под непосредственным контролем государства, который состоит из целенаправленной деятельности, осуществляемой для проведения строительных работ в соответствии с проектом, обеспечения надежности строительных объектов, соблюдения требований нормативных документов по градостроительству и строительству, связанных с производством строительных материалов, изделий и строительных конструкций. Обеспечение же данного контроля осуществляется посредством принудительной силы государства, т.е. применения наказания и иных мер ответственности при нарушении правил осуществления деятельности по строительству.

Ответственность за планирование и проектирование градостроительства, развитие и контроль архитектурной деятельности в Азербайджанской Республике несет Государственный комитет по архитектуре и градостроительству Азербайджанской Республики, который является правительственным учреждением в рамках Кабинета министров Азербайджанской Республики.

Государственный комитет по архитектуре и градостроительству Азербайджанской Республики был создан согласно Распоряжению Президента Азербайджанской Республики от 28 февраля 2006 г. № 1339 «О создании Государственного комитета по архитектуре и градостроительству Азербайджанской Республики»[8] на базе Комитета государственного строительства и архитектуры, который был упразднен этим же

---

[2] Указ Президента Азербайджанской Республики от 11 апреля 2016 г. № 858 «О создании и организации деятельности Государственного агентства жилищного строительства при Президенте Азербайджанской Республики». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=93542

[3] URL: https://mida.gov.az/ru/About/history/

[4] Жилищный кодекс Азербайджанской Республики от 30 июня 2009 г. № 845-IIIГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=29308

[5] Жилищный кодекс Азербайджанской ССР (утвержден Законом Азербайджанской ССР от 08.07.1982 № 979-X). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30420113

[6] Конституция Азербайджанской Республики (принята 12.11.1995). URL: https://www.caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=93:constitution-of-the-republic-of-azerbaijan&Itemid=173&lang=ru

[7] Градостроительный и строительный кодекс Азербайджанской Республики от 29 июня 2012 г. № 392-IVQ. URL: http://architecture.az/pdf/kodex.pdf

[8] Распоряжение Президента Азербайджанской Республики от 28 февраля 2006 г. № 1339 «О создании Государственного комитета по архитектуре и градостроительству Азербайджанской Республики» // URL: https://azertag.az/ru/xeber/RASPORYAZHENIE_PREZIDENTA_AZERBAIDZHANSKOI_RESPUBLIKI__O_SOZDANII_GOSUDARSTVENNOGO_KOMITETA_AZERBAIDZHANSKOI_RESPUBLIKI_PO_GRADOSTROITELSTVU_I_ARXITEKTURE-644394

распоряжением (Комитет государственного строительства и архитектуры действовал с 2003 г.).

Основными функциями Комитета являются обеспечение соблюдения городского строительства в соответствии с государственной политикой Азербайджанской Республики; развитие строительной отрасли города; защита и сохранение традиций национального градостроительства и архитектуры; обеспечение надлежащего использования территорий и их ресурсов в городах и пригородах; уверенность в повышении качества архитектурного проектирования и дизайна зданий, башен и других комплексов и т.д. Комитет сотрудничает с мэрией города Баку и другими исполнительными государственными учреждениями, а также осуществляет надзор за сохранностью и хранением демонтированных памятников. Одним из крупнейших проектов на повестке дня комитета является развитие Большого Баку, проект будет финансироваться за счет Всемирного банка развития Баку в течение следующих 20 лет[9].

При рассмотрении вопроса градостроительства в Азербайджане представляется интересным коснуться и исторической стороны данной сферы. Как известно, архитектура и градостроительство всегда были призваны служить людям, обогащать их духовный и материальный мир. Однако в истории архитектуры Азербайджана были и времена, когда наблюдалось консервативное отношение к стилю и формам архитектурных сооружений, связанное с социалистическим подходом к вопросам строительства и архитектуры. Если обратиться, к примеру, к рассмотрению архитектуры и градостроительства Азербайджана в XX в., то увидим, что здесь важной задачей было, помимо создания материальных благ, постоянно воздействовать на общественное сознание, оставаться действенным средством в воспитании нравственной и эстетической культуры. Хотя необходимо отметить, что в данный период проявлялись негативные тенденции, связанные с диктатом строительного производства.

В 60–90-е годы XX в. в азербайджанской архитектуре отмечались невыразительные и однообразные застройки городов республики, новых жилых районов и микрорайонов столицы — города Баку, — низкое качество благоустройства городов и сел. Градостроительство, архитектурный облик и планировка жилых домов и общественных зданий зачастую не учитывали демографические и национально-бытовые особенности, природно-климатические условия отдельных регионов Азербайджана. Это особенно проявлялось в исторических городах республики — Шеки, Гянджа, Нахичевань и др. Рядом с уникальными творениями предшественников строились однотипные многоэтажные дома или другие «современные сооружения».

Многоэтажные дома возводились даже в селах республики, это никак не сочеталось ни с характером труда сельского населения, ни с градостроительными требованиями, ни с архитектурно-художественными принципами.

Большие недостатки имели место в проектировании и строительстве промышленных объектов и в ландшафтной архитектуре, в использовании монументально-декоративного искусства в городской и сельской среде.

Недостаточное внимание уделялось вопросам охраны, реставрации и использования памятников архитектуры, имелись просчеты в организации архитектурной науки и развитии архитектурной и градостроительной критики. Такое комплексное отставание в развитии архитектуры и градостроительства вытекало из отношения общества к архитектуре как к чисто утилитарному роду ее духовно-эстетической значимости.

К примеру, приведем данные по градостроительству и архитектуре, полученные в 60-е годы: экспериментальная школа в поселке Мусабекова (Баку, арх. Т. Дадашев), больница на 330 коек в живописной нагорной части Баку (арх. М. Усейнов)[10], Бакинская киностудия (арх. М. Кудряшов и Г. Ализаде), главное здание комплекса Академии наук Азербайджанской ССР (арх. М. Усейнов)[11], Бакинский метрополитен с шестью станциями (архитектура станций М. Усейнов, М. Зейналов, Ю. Кадымов, Т. Ханларов и др.), цирк на 2400 мест (арх. Э. Исмайлов и Ф. Леонтьева)[12]. В 1983 г. в Баку завершилось строительство 1-й очереди торгового комплекса «Восточный базар» (арх. У. Ревазов). Начались застройки крупных жилых массивов «Гуняшли» в Баку и «Ени Гянджа» в Кировабаде (ныне — Гянджа)[13]. В 1985 г. сданы в эксплуатацию здания хореографического училища, гостиница «Апшерон» в Баку[14]. В 1987 г. в Баку построены Дворец спортивных игр, летний кинотеатр в Приморском парке[15]. В 1988 г. в Баку открылся театр юного зрителя, реконструирован театр оперы и балета[16] и др.

Перед художественно-творческой интеллигенцией стояла задача дальнейшего развития градостроительства, комплексного исследования вопросов, связанных с развитием архитектуры градостроительства, богатого наследия азербайджанского изобразительного и декоративно-прикладного искусства. Результатами исследования стали фундаментальные научные труды: «Монументальная архитектура Советского Азербайджана» (Баку, 1960), «Градостроительство Баку XIX — начала XX веков» (Ленинград, 1978), «Градостроительство и архитектура Азербайджана XIX — начала XX века» (Ленинград, 1986).

Основным направлением архитектурных исследований в 1970-х годах являлись изучения архитектуры и градостроительства XX в., а также анализ роли традиций в ее развитии на современном этапе. В связи с этим возрастало значение исследований по градостроительству, планированию и строительству отдельных отраслей. В результате изучение азербайджанской архитектуры XIX — начала XX в. превратилось в отдельное научное направление[17].

В 70-х годах в отделе «История азербайджанской архитектуры» Института архитектуры и искусствоведения Академии Наук Азербайджана в рамках изучения памятников национального зодчества и различных проблем его исторического развития проводились исследования по темам «Искусство города Баку» и «Перечень памятников архитектуры и искусства Азербайджанской ССР». В результате проведенных в этом направлении

[9] URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Государственный_комитет_по_градостроительству_и_архитектуре_Азербайджана

[10] Ежегодник БСЭ. М., 1966. Вып. 10. С.144.

[11] Ежегодник БСЭ. М., 1967. Вып. 11. С.127.

[12] Ежегодник БСЭ. М., 1968. Вып. 12. С.120.

[13] Ежегодник БСЭ. М., 1984. Вып. 28. С.100.

[14] Ежегодник БСЭ. М., 1986. Вып. 30. С.102.

[15] Ежегодник БСЭ. М., 1988. Вып. 32. С.104.

[16] Ежегодник БСЭ. М., 1989. Вып. 33. С.104.

[17] Саламзаде Э. Искусствознание Азербайджана, XX век. Проблематика, методология науки об изобразительном, декоративно-прикладном искусстве и архитектуре : автореф. дис. ... д-ра искусствоведения. М., 2002. С. 29–52.

исследований еще раз была подтверждена роль уникальной, оригинальной архитектуры азербайджанского народа в развитии архитектуры народов Ближнего и Среднего Востока.

Проведенные коллективом института исследования в исторической части города Баку — Ичери-шехер — доказали, что этот уникальный комплекс представляет большой интерес не только из-за своего исторического значения и архитектурных памятников, но и как памятник градостроительного искусства. Результаты исследования в виде конкретных предложений и рекомендаций были представлены соответствующим структурам, занимающимся охраной памятников архитектуры и культуры. Были подготовлены предложения по сохранению исторического облика городов Ордубад и Шуша, квартала «Юхары баш» («Верхняя часть») города Шеки как историко-архитектурных заповедников. Соответствующие предложения были представлены в республиканский комитет по строительству для использования при разработке генеральных планов этих городов. Были также подготовлены материалы сборников по городам Баку, Шеки, Шуша, Закатала, Ордубад.

Осуществленные в 70–80-х годах работы позволили завершить тематические исследования «Архитектура Азербайджана в XIX — начале XX вв.», «Нахичеванская школа азербайджанского зодчества», «Исторические очерки азербайджанской архитектуры». Были собраны и опубликованы текстовые и иллюстрированные материалы по более чем 1500 памятникам архитектуры, выявленным в разных регионах страны.

В соответствии с решениями правительства республики о развитии санаторно-курортной системы в Азербайджане, в институте впервые на научно-теоретической основе стали изучать проблемы строительства объектов на местах отдыха по всей республике[18].

Проведенные исследования по изучению истории и современного состояния архитектуры Азербайджана находили свое отражение в опубликованных фундаментальных трудах. По количеству опубликованных книг и монографий 1970–1980-е годы значительно отличались от предыдущих лет. Неслучайно академик М. Гусейнов, выдающийся архитектор и искусствовед Азербайджана и директор Института археологии и искусства на протяжении 40 лет, охарактеризовал эти годы как «период возрождения азербайджанской архитектуры»[19].

Градостроительные аспекты жилищного строительства были освещены в книге «Строительство жилых районов в Баку» (1973). В связи с празднованием 50-летия образования СССР была издана книга «Архитектура Советского Азербайджана». В ней нашли отражение основные проблемы формирования и развития азербайджанской советской архитектуры[20].

Ученые-искусствоведы тесно сотрудничали с научно-проектным бюро министерства культуры, давали им свои предложения и рекомендации. С этой целью при министерстве действовал Научно-методический совет по охране памятников культуры. На основе методических указаний, разработанных Советом, на государственном уровне были приняты специальные решения по реконструкции и восстановлению ряда исторических городов и памятников. Советом был составлен список памятников архитектуры разных лет, подлежащих особой государственной охране. По рекомендации Совета несколько городов Азербайджана были объявлены историко-архитектурными заповедниками.

В условиях советской идеологии, когда велась острая борьба против религии, предпринимались серьезные шаги по восстановлению религиозных и культовых сооружений в Азербайджане. По рекомендации сотрудников ИАиИ Академии наук, в разное время на государственном уровне были приняты решения о реконструкции мавзолея Низами, о восстановлении мечети «Аждарбек» в Баку (также известна как Голубая мечеть), мечети в городе Ленкорань, соборных мечетей в Ордубаде и Губе, «Ашаги» (Нижней) мечети в Бузовны, мечети Гаджи Бахши в Нардаране, мечети в Сальяне, мечетей «Озан» и «Кызыл Гаджили» в городе Гянджа[21].

Таким образом начиная с 60-х годов XX в. и до конца столетия проведенная в Азербайджане дальновидная политика по развитию науки и культуры оказала положительное влияние и на развитие искусствоведения. Были расширены исследовательские работы по градостроительству, архитектуре, изобразительному, декоративно-прикладному искусству. Были подготовлены и опубликованы ценные труды по всем направлениям искусствоведения. Эта работа продолжается и сегодня.

Необходимо отметить также, что за последние десятилетия было уничтожено много зданий, олицетворяющих историю архитектуры азербайджанского народа. Интеллигенция Азербайджана вела и ведет против этого большую работу, и этот процесс продолжается сегодня. Мы обязаны сохранить историю для нашего будущего поколения.

Современный Азербайджан богат архитектурными шедеврами модернистского стиля. Центр Гейдара Алиева (автор Захи Хадид) — пример этому. А также сооружение Flame Towers — три здания, олицетворяющие горящее пламя, которое является символом Азербайджана — «Страны огней». Здесь также можно отметить такие постройки, как Fairmont Baku Hotel, Chrystal Hall, Port Baku Towers, Музей современного искусства, Музей азербайджанского ковра, Бакинский конгресс-центр, Международный аэропорт имени Гейдара Алиева.

[18] Отчет о деятельности АН Азербайджана за 1979 г. Баку : Елм, 1980. С. 121.

[19] Qasımlı M. Heydər Əliyev. İstiqlala gedən yol. 1969–1987-ci illər. Bakı : BDU, 2006. (Гасымлы М. Гейдар Алиев. Путь к независимости. 1969–1987 гг., Баку : БГУ, 2006. На азербайджанском языке.) С. 209.

[20] Архитектура Советского Азербайджана. М., 1973. С. 262.

[21] Ежегодник БСЭ. М., 1982. Вып. 26. С. 104 ; Отчет о деятельности АН Азербайджана за 1969 г. Баку : Елм, 1970. С. 137–139 ; Отчет о деятельности АН Азербайджана за 1978 г. Баку : Елм, 1979. С. 156–157 ; Отчет о деятельности АН Азербайджана за 1979 г. Баку : Елм, 1980. С. 244–245.

Литература

1. Саламзаде Э.А. Искусствознание Азербайджана, XX век. Проблематика и методология науки об изобразительном, декоративно-прикладном искусстве и архитектуре : автореферат диссертации доктора искусствоведения / Э.А. Саламзаде. Москва, 2002. 58 с.

References

1. Maqsudov F.Q. Heydər Əliyev və Azərbaycan elmi / F.Q. Maqsudov. Bakı : Elm, 1998. 260 s.
2. Qasımlı M. Heydər Əliyev. İstiqlala gedən yol. 1969–1987-ci illər / M. Qasımlı. Bakı : BDU, 2006. 608 s.

Архитектурно-градостроительные проблемы реновации исторических фабрично-заводских комплексов в структуре населенных пунктов Московской области*

Дементьев Федор Александрович,
архитектор
avtor@lawinfo.ru

Приведены результаты архитектурно-градостроительного анализа реновации и приспособления исторических промышленных зон населенных пунктов Московской области в контексте реализации направлений Стратегии пространственного развития Российской Федерации. С учетом актуальной и перспективной типизации населенных пунктов и административно-территориальных единиц в динамике пространственного развития Российской Федерации предложено ввести в федеральное законодательство специальные требования, регламентирующие реновацию и реставрацию градоформирующих и историко-культурных объектов, а также принять федеральную государственную программу реновации фабрично-заводских комплексов Московской области.

Ключевые слова: реновация, населенный пункт, Стратегия пространственного развития, фабрично-заводской комплекс.

Architectural and Urban Development Issues of the Renovation of Historical Factory Complexes in the Structure of Populated Areas of the Moscow Region

Dementyev Fedor A.
Architect

The article gives results of an architectural and urban development analysis of the renovation and adjustment of historical industrial zones of populated areas of the Moscow Region within the framework of implementation of the Strategy of the Spatial Development of the Russian Federation. Taking into account a relevant and advanced classification of populated areas and administrative territorial units in the dynamics of the spatial development of the Russian Federation, the author suggests supplementing the federal laws with special requirements regulating the renovation and restoration of city shaping and historical and cultural objects as well as adopting a federal state program of the renovation of historical factory complexes of the Moscow Region.

Keywords: renovation, populated area, spatial development strategy, factory complex.

Интерес к реновации исторической индустриальной архитектуры в России стал возникать позже, чем в Европе и Америке. К этому времени на Западе был накоплен некоторый опыт комплексной реконструкции промышленных зон. Этот опыт, если и не всегда применимый к прямому переносу в российские условия, тем не менее необходимо осмыслять относительно нужд нашей страны. В силу разных причин старые промышленные зоны в нашей стране сравнительно недавно перестали восприниматься только как «досадные пятна» на генпланах городов, годные только для полной «расчистки» и сплошной новой застройки. Подобное отношение, особенно среди застройщиков и властей, до конца не изжито до сих пор, но под воздействием в основном иностранных опыта и моды фабрично-заводские комплексы XIX — начала XX веков начинают осознаваться как самостоятельный историко-культурный феномен, достойный сохранения.

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.[1] (далее — Стратегия) предполагается, в том числе за счет реставрации и приспособления объектов историко-культурного наследия для современного использования, за счет сохранения и воссоздания в исторических населенных пунктах памятников истории и культуры, исторически ценных градоформирующих объектов, обеспечить повышение качества и комфортности городской среды.

Таким образом, реновация и приспособление исторических промышленных зон становятся все более актуальной темой. Со стороны застройщиков и инвесторов можно прогнозировать материальный интерес к удачно расположенным участкам — тем важнее изучение подобных объектов и обоснование важности сохранения всей среды застройки.

Обозначенные выше цели Стратегии, по крайней мере, предполагают необходимость решения комплекса как архитектурно-градостроительных, так и правовых задач. В частности, с учетом актуальной и перспективной типизации населенных пунктов в динамике пространственного развития

[1] Стратегия утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (ред. от 31.08.2019) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

* Исследование выполняется при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, грант № 20-011-00791.

Российской Федерации необходимо теоретико-правовое обоснование критериев выделения населенных пунктов либо территориальных зон населенных пунктов с исторически ценными градоформирующими объектами. Такое выделение должно быть основано на выводах архитектурно-градостроительной науки и предполагать введение, прежде всего, в федеральное законодательство специальных требований, регламентирующих реновацию и реставрацию градоформирующих и историко-культурных объектов.

Представим результаты архитектурно-градостроительного анализа фабричных историко-культурных объектов некоторых населенных пунктов Московской области. История возникновения фабричных объектов городов и населенных пунктов в пригородной зоне Москвы, особенности их положения в структуре населенных пунктов требуют особого подхода к реновации. Фабричные и заводские комплексы в городах Подмосковья были центральными ядрами и причиной возникновения некоторых городов и населенных пунктов. В настоящее время историческая промышленная застройка остается в центре планировочной структуры, но такое выделенное положение почти никогда не принимается во внимание при проектах ее реновации.

Большинство крупных исторических промышленных комплексов в городах Московской области формировалось с середины XIX в. как самостоятельные замкнутые поселения в сельской местности. Аналогом для них была распространенная к тому времени в Европе практика строительства «индустриальных колоний» — по примеру Нью-Ланарка, Солтейра[2] и подобных замкнутых комплексов. Смысл вынесения промышленности в сельскую местность и организации замкнутых фабричных поселков состоял в организации так называемой патерналистской общины — способа снижения трудовых конфликтов, повышения качества жизни и одновременно усиления эксплуатации рабочих со стороны владельца. На практике организация заводов согласно этой концепции сопровождалась строительством больниц, школ, училищ, культурно-просветительских и жилых зданий для рабочих. Заводской комплекс находился в центре, являясь смысловой и видовой доминантой. Жилые многоэтажные дома казарменного типа располагались в непосредственной близости от завода, индивидуальные жилые дома, как правило, не были господствующим типом жилой застройки. Жилая зона, состоящая преимущественно из многоэтажных зданий казарменного типа и индивидуальных домов без обособленного личного хозяйства, фиксировала окончательное планировочное оформление организации повседневной жизни в реалиях индустриально-товарного производства. Общественные здания почти всегда также выполнялись капитальными, в едином стиле с заводским комплексом и казармами.

Развитие этих поселений в XIX — начале XX веков шло по пути обрастания «элементарными» сельскими единицами — подобиями деревень и сел[3]. Однако единственным четко выделенным центром таких поселков всегда являлась заводская территория, подчеркивая полное подчинение жизни жителей нуждам производства. На протяжении XX в. многие заводские поселки с ростом урбанизации увеличивались до полноценных городов. При развитии территория вокруг первоначального ядра застраивалась стандартными микрорайонами с полным комплексом объектов социальной инфраструктуры, но полноценный общественный центр в них, как правило, не складывался, чему мешало центральное положение промышленных объектов. Таким образом, по сравнению с традиционными городами исторические промышленные поселения имели ряд особенностей: центральное положение промышленных объектов; формирование из нескольких отдельных поселков и сел без единой непрерывной планировочной структуры поселения; массовое применение типовых многоэтажных зданий без замкнутой «периметральной» застройки кварталов; однородная застройка в стиле «кирпичного модерна», неоклассики и позднего конструктивизма. Эти особенности придают сохранившимся историческим районам узнаваемое своеобразие[4]. На рис. 1 представлен фабрично-заводской поселок Балашихинской хлопкопрядильной фабрики. Комплекс завода, жилых, общественных и вспомогательных зданий первоначально располагался обособленно в сельской местности[5]. К настоящему времени территория фабрики находится в центре городской застройки, но хаотичным образом используется под различные вспомогательные функции[6].

Рис. 1. Фабрично-заводской поселок Балашихинской хлопкопрядильной фабрики

Таков облик многих городов Московской области: Ногинска, Орехово-Зуево, Куровского, Раменского, Ликино-Дулево, Фрязино, Балашихи, Павловского Посада, Егорьевска, Наро-Фоминска и др. Здания фабрично-заводских поселков в этих городах на сегодняшний день не несут никаких функций центра, но все еще занимают в планировочной структуре положение, близкое к центральному. Выполненные в едином стиле и часто в едином ансамбле, они до сих пор определяют лицо застройки в центральных районах. Однако большинство зданий обветшали, используются не по назначению или вообще пустуют. На рис. 2 представлен комплекс Богородско-Глуховской мануфактуры. Здания стихийно осваиваются для

[2] URL: http://www.newlanark.org/learning-and-outreach/secondary.shtml

[3] Русское градостроительное искусство. Градостроительство России середины XIX — начала XX вв. Книга вторая / под общ. ред. Е.И. Кириченко. М. : Прогресс-Традиция, 2003. 560 с.

[4] Снитко А.В. Формирование архитектурно-пространственной среды исторических промышленных городов центра России (XIX — первая половина XX в.) // Academia. Архитектура и строительство. 2008. № 4. С. 59–65.

[5] URL: http://www.redeveloper.ru/redeveloperskie-proekty/concept/balashikhinskaya-khlopkopryadilnaya-fabrika

[6] URL: http://radio1.news/article/chast-balashihinskoj-hlopkopryadilnoj-fabriki-stanet-kulturnym-tsentrom-23649

общественных нужд, исторический вид и единое стилевое решение утрачиваются[7].

Рис 2. Комплекс Богородско-Глуховской мануфактуры. Современный вид

В последние несколько лет на уровне правительства Московской области высказываются намерения начать реорганизацию и приспособление фабричных комплексов. Причем основным видом использования называется жилье (точнее апартаменты, формально жильем не являющиеся), а обосновывается этот вариант европейским опытом[8]. Такой вариант развития центральных зон грозит не только потерей собственно связного комплекса исторических объектов, но и окончательной примитивизацией облика этих городов и утратой последней возможности построения внятного общественного центра. За последние десятилетия при реновации промышленных объектов в мировой практике накоплен положительный опыт, позволяющий историческим промышленным территориям получить новый импульс развития и стать точкой притяжения горожан и туристов. На основе этого опыта можно выделить ряд методов и приемов адаптации нефункционирующих объектов, позволяющих сохранить их исторический облик и придать им новые актуальные функции.

На основе масштаба вносимых изменений методы адаптации можно разделить на две группы: мелкомасштабные и крупномасштабные[9]. К первой группе относятся сохранение, ремонт, реставрация, компенсация. Сохранение предполагает минимальное вмешательство в объект, только с целью его консервации и недопущения ухудшения состояния. Ремонт заключается в более серьезном вмешательстве для придания объекту целостного и законченного облика. Реставрация — восстановление первоначального облика или облика на какой-либо исторический период, в некотором смысле противоположна сохранению. Компенсация — добавление новых элементов, компенсирующих утраченные, необходимые для функционирования. При этом новые элементы должны быть явно выделены и очевидны. Пример мелкомасштабной адаптации в России — реконструкция в Москве фабрики «Даниловская мануфактура» под деловой центр[10] (рис. 3).

Рис 3. Реконструкция фабрики «Даниловская мануфактура» под деловой центр

К группе крупномасштабных методов адаптации относятся контекстная и контрастная реновации. Контекстная реновация подразумевает создание новых объемов, необходимых для осуществления новых функций с применением средств, повторяющих историческую стилистику. Новое строительство предполагает два подхода. Первый — повторение приемов и методов исторической части, но без попытки их полной имитации. Второй — введение современной архитектуры, повторяющей важнейшие черты исторического стиля с использованием актуальных материалов и приемов. При контрастной реновации новые объемы выполняются в нарочито современной стилистике, составляя противопоставление старой застройке. При привлекательности и внешней эффектности необоснованное применение такого приема несет риски непопадания в контекст исторической застройки. Пример контекстной реновации[11] в России представлен на рис. 4.

Рис 4. Архитектурная и градостроительная концепция реконструкции и реновации территории фабрики «Саратов мука»

В целом выбор того или иного метода и вида реновации зависит от многих причин — сохранности объекта, степени

[7] URL: http://www.fotokonkurs.ru/photo/80854

[8] Кондратьева С. Подмосковные фабрики превратят в жилье. URL: https://www.m24.ru/articles/stroitelstvo/29102014/58734?utm_source=CopyBuf

[9] Кушнарева А.Р. Реконструкция промышленной архитектуры Санкт-Петербурга начала XX века на примере территории пивоваренного завода «Бавария»: потенциал неиспользуемой территории и подходы к адаптации // Архитектура и современные информационные технологии. 2016. № 3 (36). С. 85–98.

[10] URL: https://archi.ru/projects/russia/8979/rekonstrukciya-fabriki-danilovskaya-manufaktura-pod-delovoi-centr-loft-korpus-mescherina

[11] URL: https://archi.ru/projects/russia/8453/arkhitekturnaya-i-gradostroitelnaya-koncepciya-rekonstrukcii-i-renovacii-territorii-fabriki-saratov-muka

его уникальности и необходимости «музеефикации» и предполагаемой новой функции. Аналогично и сам выбор функционального назначения предполагает учет ценности объекта — как с исторической, так и с градостроительной точки зрения.

Функциональное перепрофилирование исторических промышленных территорий в мировой практике разнообразно. Фабрики приспосабливают под музеи, культурно-развлекательные и общественно-деловые центры, жилые и гостиничные комплексы и образовательные объекты. При этом доля объектов с общественными функциями в центральных районах крупных городов составляет значительно больше половины, заметная направленность приспособления под жилье характерна только для относительно периферийных зон[12].

В России реновация исторических промышленных зон пока характерна только для крупных городов, в основном для Москвы и Санкт-Петербурга. Используемые методы ограничиваются приемами, находящимися на стыке мелкомасштабной и крупномасштабной реконструкций. По функциональному назначению предпочтение отдается офисно-деловым комплексам, другие направления перепрофилирования не получили широкого распространения. Следует отметить, что часто под видом полной реновации осуществляется фактический снос исторических зданий и последующее освобождение участков под новые проекты, очевидно не являющиеся никаким типом приспособления.

Рис 5. Здания Московской тонкосуконной фабрики и новое строительство

Типичный пример сноса под видом реновации и «возрождения» зданий представлен[13] на рис. 5. Подобные примеры для менее крупных городов скорее являются правилом, чем исключением. Если и предпринимаются попытки «воссоздания» среды, то с возведением взамен зданий, которые карикатурно воспроизводят уничтоженную застройку. Фабрично-заводские комплексы подвергаются угрозе подобной «реновации» в первую очередь — из-за привлекательного расположения в центре городов на легко выделяемых крупных участках. Особенно вероятен такой исход в периферийных городах Московской области, где общественный надзор слаб и не регулярен. Опасность подобного поведения застройщиков, видимо, будет сохраняться еще долго. Многочисленные примеры подобной застройки приведены на сайте «Архнадзор»[14].

В целом практический опыт реновации исторических промышленных объектов в России на данный момент не охватывает всех возможных вариантов. Застройщики почти всегда следуют устоявшимся моделям «офисных центров» или «апартаментов», причем в последнем случае часто любыми методами предпочитая «продавливать» новое строительство. Описанное выше особое положение исторических промышленных объектов в городах Московской области и других субъектов Российской Федерации порождает ряд особенностей, которые исключают буквально перенесение опыта реновации промышленных зон в мегаполисах. Если выбор метода адаптации зависит прежде всего от состояния зданий, то возможные новые функции определяются исходя из центрального положения комплексов в городской структуре — в чем их серьезное отличие от промышленных зон мегаполисов. Кроме того, сам размер городов не обеспечивает такой же социально-экономической базы для успешной реализации некоторых видов использования, какие были бы возможны в крупнейшем городе.

Сохранение и реставрация, а тем более сплошная «музеефикация», по примеру Нью-Ланарка или подобных объектов, имеющих мировое значение, для подмосковных комплексов не имеют серьезных исторических оснований и градостроительного смысла. Из-за центрального положения большинства фабрик в городской структуре превращение их территорий в строгие музейные зоны серьезно ограничит возможности развития центра. А из-за их не столь выдающегося историко-культурного значения, не способного вызвать повышенный туристический интерес, подобные музеи не будут играть роль общественных центров города. Кроме того, западный опыт показывает, что даже в случае объектов, выделяемых как всемирное наследие, таких как фабричный поселок Креспи-д'Адда в Италии, положение на правах музея не улучшает социально-экономическую обстановку и не исключает угрозы сохранности.

Использование под жилые объекты в большинстве случаев также нецелесообразно. Расположение, как правило, у центральных магистралей, высокая цена для покупателей и слишком большой масштаб для размеров города делают такие объекты экономически неэффективными. Реновация под комплексы исключительно офисно-делового назначения, более обоснованная на первый взгляд, имеет те же недостат-

[12] Чайко Д.С. Современные тенденции нового использования исторических промышленных объектов // Международный научно-исследовательский журнал. 2016. № 3 (45). Часть 5. С. 47–51.

[13] URL: http://www.archnadzor.ru/2016/08/15/ni-fabriki-ni-lofta/

[14] Сайт общественного движения «Архнадзор». URL: http://www.archnadzor.ru

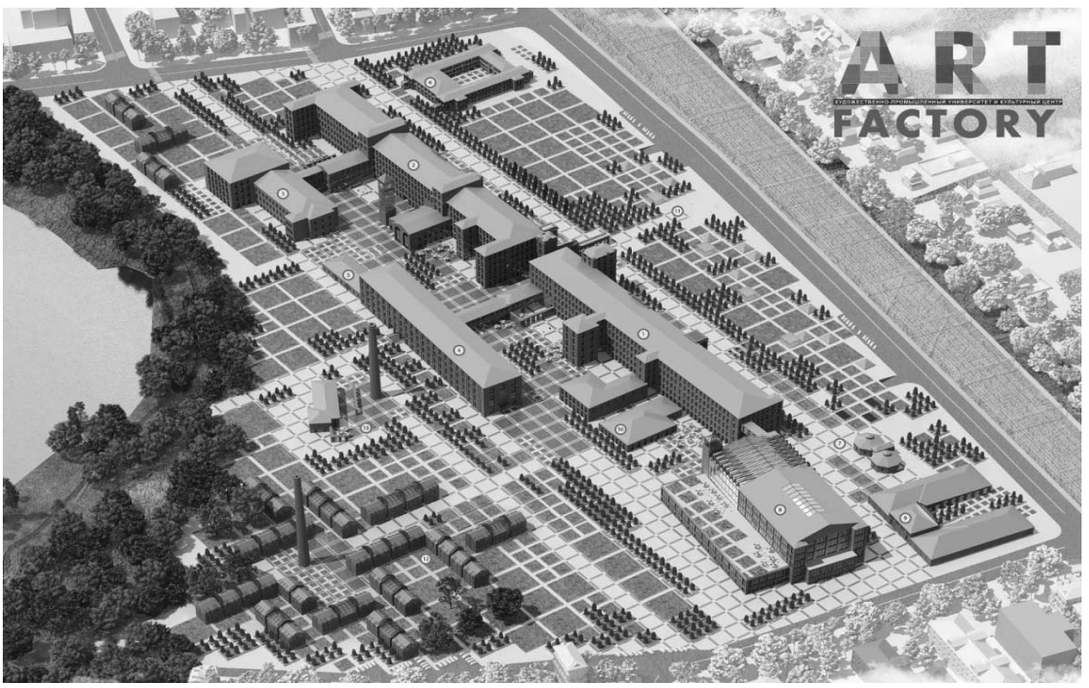

Рис. 6. Художественно-промышленный университет на базе текстильной фабрики (г. Раменское, Московская область). Учебный проект МАрхИ

ки — несоответствие размера объекта размерам города и нецелесообразное использование больших участков в центре под узкую функцию, не поддерживающую общегородскую общественную жизнь. Таким образом, центральное положение фабрично-заводских комплексов, их определяющая роль в стилистике застройки и экономическая нецелесообразность использования под одну конкретную функцию определяет их многофункциональность. При этом главной должна быть такая деятельность, которая обеспечивает функционирование этих объектов как общегородских центров, к чему есть все основания в их положении и истории развития. Исключением могут быть узкие по смыслу функции, имеющие тем не менее общегородское значение — например реновация под крупные образовательные комплексы. Пример приспособления под узкую функцию, имеющую общегородское значение[15], представлен на рис. 6.

Функции общегородского центра, возвращающие историческую роль фабричных поселков в структуре города, предполагают ориентацию прежде всего на общегородские нужды, а не на интерес частных инвесторов, стремящихся к сиюминутной прибыли. Поэтому разработку проектов реновации логичнее всего проводить, привлекая частные фирмы только на этапе окончательной реализации и строительства, чтобы исключить «давление» инвесторов и искажение общегородских интересов в угоду частным. Также это позволит в некоторой степени гарантировать недопущение практики подмены реновации сносом и уничтожения исторических зданий, часто единственных значимых объектов во многих городах. Для Московской области возможным выходом может быть государственная программа реновации фабрично-заводских комплексов, принятая на федеральном уровне.

В отсутствие в Градостроительном кодексе Российской Федерации[16] (далее — ГрК РФ) системных процедурных и материальных положений, регулирующих реновацию, приспособление и модернизацию подобных исторических и историко-культурных объектов, имеющих определяющее градостроительное значение, предлагаемый вариант временного решения проблем, не терпящих отлагательства, является вполне допустимым. Однако такое решение не исключает, а в еще большей степени обостряет и актуализирует необходимость надлежащего нормативного правового регулирования общественных отношений в архитектурно-градостроительной сфере и, прежде всего, формирования системного архитектурно-градостроительного законодательства на федеральном уровне (по уровням иерархии, предмету нормативного правового регулирования, определения наименования и перечня нормативных правовых актов, относящихся к сфере правового регулирования рассматриваемых общественных отношений, по крайней мере, перечня и наименования федеральных законов и др.), начиная с кардинальной переработки ГрК РФ. Такой вывод, в частности, подтверждается практикой принятия «паллиативного» федерального закона, регулирующего отдельные вопросы «жилищной реновации» в Москве (Федеральный закон от 1 июля 2017 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей ре-

[15] URL: http://totalarch.com/zk2016/98

[16] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

гулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве», далее — Федеральный закон № 141-ФЗ)[17]. Этим законом были внесены изменения в Федеральный закон о статусе столицы (Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»)[18], что не соответствовало предмету регулирования общественных отношений, регулируемых Законом о статусе столицы. Отметим, что в ГрК РФ до сих пор не введено понятие «реновация», а понятие реновации во внесенных в Государственную Думу двух законопроектах о реновации[19] жилищного фонда существенно отличается от понятия жилищной реновации, содержащегося в Федеральном законе № 141-ФЗ. Анализ показывает, что ни одно из этих понятий реновации ни в коем случае не может служить прототипом понятия реновации исторических и историко-культурных общественно значимых градообразующих объектов.

Необходимость правового регулирования процессов «исторической» реновации, приспособления и модернизации обусловлена и тем, что, например, исторические фабрично-заводские поселки середины XIX — начала XX веков играют в городах Московского региона особую роль. Послужившие ядром образования большинства этих поселений и задававшие их структуру по мере развития, эти объекты до сих пор во многих городах являются основным фактором, определяющим архитектурно-градостроительный облик. Тем не менее в подавляющем большинстве случаев эти объекты исторического наследия находятся под угрозой уничтожения или уже уничтожаются. Их особая роль в структуре городской среды не осознается, ценность часто отрицается. Центральное градостроительное положение комплексов не только не используется должным образом, а наоборот — представляет угрозу их сохранности. Реновация фабричных зон исторической застройки с приданием им функций общественных центров — единственный целесообразный вариант использования, учитывающий как их культурную, архитектурную ценность, так и историческое положение как ядра поселений. Реконструкция этих объектов должна вестись под контролем общественности и государственных органов, не предполагая вмешательства частного инвестора на этапе проектирования.

Сохранение и реновация исторической промышленной застройки позволит сохранить городам Московского региона своеобразие, задать направление стилевому развитию их архитектурного облика и получить современные общественные центры общегородского значения, которые во многих городах до сих пор не развиты.

Учитывая, что в Стратегии одним из основных направлений пространственного развития Российской Федерации является обеспечение расширения географии и экономического роста за счет развития крупных и крупнейших городских агломераций, обоснование нормативной правовой регламентации реновации и приспособления фабрично-заводских комплексов в населенных пунктах, входящих в границы таких агломераций, должно рассматриваться в качестве приоритетной задачи для архитектурно-градостроительной науки и практики. Потребуется также и детальная проработка нормативных правовых положений федерального и регионального уровня, регламентирующих безусловную реализацию в этой части направлений Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

[17] Федеральный закон от 1 июля 2017 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве» // СПС «КонсультантПлюс».

[18] Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[19] Проект федерального закона № 550294-7 «О реновации жилищного фонда в Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы С.М. Мироновым и Г.П. Хованской, и Проект федерального закона № 825313-7 «О реновации жилищного фонда в Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Санкт-Петербурга // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Кушнарева А.Р. Реконструкция промышленной архитектуры Санкт-Петербурга начала XX века на примере территории пивоваренного завода «Бавария»: потенциал неиспользуемой территории и подходы к адаптации / А.Р. Кушнарева // Архитектура и современные информационные технологии. 2016. № 3 (36). С. 85–98.
2. Русское градостроительное искусство. Градостроительство России середины XIX — начала XX вв. В 3 томах. Т. 2. Города и новые типы поселений / под общей редакцией Е.И. Кириченко. Москва : Прогресс-Традиция, 2003. 560 с.
3. Снитко А.В. Формирование архитектурно-пространственной среды исторических промышленных городов центра России. (XIX — первая половина XX века) / А.В. Снитко // Academia. Архитектура и строительство. 2008. № 4. С. 59–65.
4. Чайко Д.С. Современные тенденции нового использования исторических промышленных объектов / Д.С. Чайко // Международный научно-исследовательский журнал. 2016. № 3-5 (45). С. 47–52.

Уважаемые авторы!

Для оформления заказа на приобретение одного и/или нескольких печатных экземпляров журнала с опубликованной статьей просим вас при получении уведомления о включении вашей статьи в содержание журнала обратиться в авторский отдел по телефону: 8 (495) 953-91-08, или по электронной почте: avtor@lawinfo.ru

Экологический надзор при строительстве объектов капитального строительства: изменения в законодательстве и дальнейшие пути совершенствования нормативно-правового регулирования

Леонова Ирина Игоревна,
заместитель начальника Управления согласований и экспертиз общества с ограниченной ответственностью «Байкальская горная компания»,
магистрант Государственного университета управления
irina.leonova812@mail.ru

Питрюк Анастасия Валерьевна,
доцент Государственного университета управления,
кандидат биологических наук
avpitriuk@mail.ru

Статья посвящена актуальным проблемам экологического надзора в градостроительной деятельности. Актуальность данного исследования обусловлена текущей реформой существующей системы правового регулирования экологического надзора. Проанализирована существующая практика и выявлены перспективные направления дальнейшего совершенствования законодательства в сфере экологического надзора.

Ключевые слова: экологический надзор, экологическое право, градостроительное законодательство, охрана окружающей среды.

Environmental Supervision over the Construction of Capital Objects: Legal Changes and Further Ways of the Improvement of Statutory Regulation

Leonova Irina I.
Deputy Head of the Directorate of Approvals and Examinations of Baikal Mining Company Limited Liability Company
Undergraduate Student of the State University of Management

Pitryuk Anastasia V.
Associate Professor of the State University of Management
PhD (Biology)

The article is devoted to topical issues of environmental supervision in urban development. The relevance of this study is due to the current reform of the existing system of legal regulation of environmental supervision. The existing practice is analyzed and promising areas for further improvement of legislation in the field of environmental supervision are identified.

Keywords: environmental supervision, environmental law, urban planning legislation, environmental protection.

Строительство и реконструкция объектов капитального строительства, как и практически любая хозяйственная деятельность, оказывают влияние на компоненты окружающей природной среды.

Основными источниками негативного воздействия на окружающую среду при строительных работах являются буровзрывные работы, устройство котлованов и траншей, применение гидравлического способа разработки грунта, вырубка леса и кустарников, выжигание почвы кострами, карьерные разработки, повреждения почвенного слоя и смыв загрязнений со строительной площадки, образование строительного мусора, выбросы автотранспорта и других механизмов, действующих в зоне строительства. Также строительное производство пагубно воздействует на животный мир — нарушаются места обитания многих видов, что ведет к сокращению их численности[1].

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[2] требует, чтобы строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществлялись по утвержденным проектам с соблюдением требований технических регламентов в области охраны окружающей среды, а также, чтобы при осуществлении

[1] Князева В.П. Экология. Основы реставрации. М., 2005. 210 с.

[2] Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

такой деятельности принимались меры по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель.

Проектирование строительства, реконструкции объектов капитального строительства осуществляется в соответствии со ст. 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации[3] и Положением о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию[4].

В состав проектной документации на строительство, реконструкцию объектов должны включаться разделы, содержащие архитектурные, функционально-технологические, конструктивные, инженерно-технические решения и (или) мероприятия, направленные на обеспечение соблюдения требований в области охраны окружающей среды, и перечень мероприятий по охране окружающей среды.

Контролируется соблюдение требований проектной документации, и в том числе в области охраны окружающей среды, по общему правилу уполномоченными федеральными и региональными органами исполнительной власти при проведении государственного строительного надзора.

До проведения масштабной реформы нормативно-правового регулирования в сфере экологии, т.е. до принятия Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[5] (далее — Федеральный закон № 219-ФЗ) к деятельности по строительству предъявлялись требования, аналогичные для любой иной деятельности, оказывающей влияние на окружающую среду. Однако, как отмечает Л.А. Тихомирова, этим законом было положено начало кардинальному реформированию не только законодательной базы в области охраны окружающей среды, но и всего механизма государственного управления в области охраны окружающей среды[6]. Отразились такие изменения и на деятельности по строительству.

В целях государственного регулирования воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, законодательством об охране окружающей среды предусматривается нормирование. Ранее организации, у которых в процессе их деятельности образовывались выбросы загрязняющих веществ от стационарных источников в атмосферный воздух или сбросы сточных вод в водные объекты, обязаны были устанавливать предельно допустимые выбросы и сбросы и получать разрешения на выброс в атмосферный воздух и сбросы сточных вод в водный объект.

То же касалось отходов — для осуществления хозяйственной деятельности, в результате которой образуются отходы, необходимо установить нормативы образования отходов и лимиты на их размещение.

Кроме того, в обязательный набор требований для осуществления хозяйственной деятельности, оказывающей негативное влияние на окружающую среду, входит необходимость осуществления производственного экологического контроля и внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Предметом государственного строительного надзора до июля 2019 г. являлась проверка соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, иных нормативных актов и проектной документации.

Таким образом, уполномоченными должностными лицами в рамках проведения государственного строительного надзора проверялось соответствие деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих строительство, обязательным требованиям в сфере охраны окружающей среды, т.е. наличие необходимой разрешительной природоохранной документации, надлежащее ведение производственного экологического надзора, а также выполнение предусмотренных проектной документацией мероприятий, минимизирующих причиняемый окружающей среде вред.

Однако с введением в действие Федерального закона № 219-ФЗ сами подходы к регулированию хозяйственной деятельности в части ее воздействия на окружающую среду кардинально изменились. Федеральным законом № 219-ФЗ в 2015 г. в законодательство об охране окружающей среды введены четыре категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Соответственно, и меры государственного регулирования дифференцируются теперь в зависимости от категории объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную или иную деятельность на объектах I категории, обязаны получать комплексное экологическое разрешение — документ, который содержит обязательные для выполнения требования в области охраны окружающей среды, а на объектах II категории — подавать декларацию о воздействии на окружающую среду.

Расчет нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов производится юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, планирующими строительство объектов I и II категорий (при проведении оценки воздействия на окружающую среду), а также осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах II категории, и включается в состав комплексного экологического разрешения для объектов I категории или является приложением к декларации о воздействии на окружающую среду для объектов II категории.

Для объектов III категории предусмотрен расчет нормативов допустимых выбросов и сбросов только для радиоактивных, высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II классов опасности).

Для объектов IV категории нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов вообще не рассчитываются.

---

[3] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

[4] Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87 (ред. от 06.07.2019) «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» // СПС «КонсультантПлюс».

[5] Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

[6] Тихомирова Л.А. Законодательство об охране окружающей среды: изменения, итоги и перспективы развития // СПС «КонсультантПлюс».

Нормативы образования отходов и лимиты на их размещение разрабатываются юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I и II категорий, определяемых в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды; юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах III категории, определенных в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды, представляют в уведомительном порядке отчетность об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов; при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности на объектах IV категории, определенных в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды, разработка нормативов образования отходов и лимитов на их размещение и представление отчетности об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов не требуются[7].

Итак, «правила игры» установлены для объектов негативного воздействия всех категорий. Однако, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий»[8], деятельность по строительству, реконструкции объектов капитального строительства ни к одной из категорий объектов негативного воздействия на окружающую среду не относится и, таким образом, выпадает из правового регулирования в части воздействия на окружающую среду.

При ведении строительства или реконструкции объектов капитального строительства теперь никакой разрешительной документации получать не требуется. В порядке проведения государственного строительного надзора также произошли изменения, и теперь предмет надзора ограничивается только требованиями проектной документации, и, соответственно, единственным требованием к строительной организации, которое может проверить инспектор органа государственного строительного надзора в части охраны окружающей среды, является соблюдение перечня мероприятий по охране окружающей среды, приведенного в проектной документации.

В этой связи важными элементами обеспечения экологической безопасности при строительстве представляются качественная подготовка проектной документации по объектам строительства и внимательный подход при проведении экспертизы проектной документации.

До реформы экологического законодательства Градостроительный кодекс Российской Федерации содержал перечень объектов строительства, для которых предусматривалось исключение и которые в силу их особой экологической опасности для природных объектов, на которых их планировалось возводить, в рамках строительства должны были проверяться еще и органом федерального государственного экологического надзора. Это — объекты, строительство, реконструкция которых осуществляются в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации, в границах особо охраняемых природных территорий, на искусственных земельных участках на водных объектах.

Федеральным законом № 219-ФЗ с 1 января 2019 г. этот список расширен, и в него включены все объекты I категории.

При этом необходимо отметить, что присвоение категории объекту осуществляется при его постановке на учет в контролирующем органе, которое в свою очередь необходимо произвести не позднее шести месяцев со дня ввода объекта в эксплуатацию. Таким образом, контролировать орган федерального государственного экологического надзора фактически может только объекты, в отношении которых проводится реконструкция и которые уже стоят на учете как объекты I категории. Вероятно, что идея законодателя заключалась в том, что проектировщик при проектировании объекта капитального строительства, учитывая его дальнейшее назначение, укажет в проектной документации планируемую категорию негативного воздействия от последующей деятельности объекта на окружающую среду, и соответственно с учетом этой планируемой категории орган федерального государственного экологического надзора будет участвовать в контроле на этапе строительства объекта I категории. Однако формально эти нормы в законодательстве не реализованы.

Кроме того, в отличие от государственного строительного надзора, порядок ведения которого определен соответствующим постановлением, а также регламентируется административными регламентами осуществляющих его органов, для федерального государственного экологического надзора такой порядок нормативно не установлен. Отсутствие нормативно установленного порядка ведения федерального государственного экологического надзора при строительстве в части оснований, сроков, порядка проведения проверок несет риски как для поднадзорного субъекта, строящегося объекта капитального строительства, так и для контролирующего органа.

Кроме того, в соответствии со ст. 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию необходимо в составе комплекта документов представить также заключение органа федерального государственного экологического надзора в случае, если при строительстве, реконструкции объекта капитального строительства предусмотрено ведение такого надзора.

Таким образом, отсутствие порядка ведения государственного экологического надзора и порядка выдачи соответствующего заключения представляет существенные трудности для застройщиков в части получения такого важного для строительства документа, как разрешение на ввод объекта в эксплуатацию.

Необходимо отметить, что Росприроднадзором все же изданы методические рекомендации по выдаче заключений органа федерального государственного экологического надзора в отношении объектов капитального строительства, призванные урегулировать возникший правовой вакуум. Однако указанные рекомендации являются всего лишь временной мерой, так как не установлены на уровне акта Правительства Российской Федерации и не отнесены к административным регламентам органа надзора, регламентирующим предоставление государственной услуги или осуществление государственной функции.

Таким образом, при анализе произошедших изменений законодательства в сфере охраны окружающей среды

---

[7] Письмо Минприроды России от 29 ноября 2018 г. № 12-50/09882-ОГ «По вопросу разработки природоохранной документации» // СПС «КонсультантПлюс».

[8] Постановление Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» // СПС «КонсультантПлюс».

во взаимосвязи с законодательством о градостроительной и контрольно-надзорной деятельности видятся следующие правовые пробелы, а значит, и направления дальнейшего совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере контроля за соблюдением требований в сфере охраны окружающей среды при строительстве и реконструкции объектов капитального строительства:

1. Определение в законодательстве, что федеральному государственному экологическому надзору при строительстве подлежат строящиеся объекты капитального строительства, соответствующие критериям объектов негативного воздействия на окружающую среду I категории.

2. Установление порядка проведения федерального государственного экологического надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства и порядка выдачи заключения о соответствии, выдаваемого уполномоченным органом федерального государственного экологического надзора.

Литература

1. Князева В.П. Экология. Основы реставрации / В.П. Князева. Москва, 2005. 210 с.
2. Тихомирова Л.А. Законодательство об охране окружающей среды: изменения, итоги и перспективы развития // СПС «КонсультантПлюс».

Исполнение документов территориального планирования как имманентное свойство определенности в обоснование их изменения

Майборода Виктор Александрович,
судья Тульского областного суда в отставке,
кандидат юридических наук
victormaiboroda@yandex.ru

Документы территориального планирования муниципального уровня (схемы муниципального района и генеральные планы поселений и городских округов) имеют законно установленный период действия, который в системе нормативного регулирования их принятия предполагает необходимость постоянного изменения и дополнения. Такое положение рассматривается как свойство неопределенности документов территориального планирования. Представляется возможным преодоление неопределенности посредством интеграции критерия оценки достижения предшествующих показателей в обоснование изменения и дополнения документов территориального планирования.

Ключевые слова: документы территориального планирования, определенность нормативно-правового регулирования, обоснование изменения границ населенного пункта, изменение категории земель.

Execution of Territorial Planning Documents as an Inherent Attribute of Certainty in Justification of Their Amendment

Mayboroda Viktor A.
Judge Emeritus of the Tula Regional Court
PhD (Law)

Municipal-level territorial planning documents (municipal district schemes and general plans for settlements and urban districts) have a legally established period of action, which is in the regulatory system of their adoption requires constant change and addition. This is seen as a property of uncertainty in the legal part of territorial planning documents. It is possible to overcome uncertainty by integrating the criterion for assessing the achievement of previous indicators in support of the change and addition of territorial planning documents.

Keywords: territorial planning documents, regulatory certainty, justification for changing the boundaries of the settlement, change in the land category.

Документы территориального планирования утверждаются на федеральном, межрегиональном, региональном и местном уровнях в форме схем территориального планирования Российской Федерации, схем двух и более субъектов России, схемы субъекта Российской Федерации, муниципального района, а также генеральных планов городского округа, городского и сельского поселений.

Пунктами 2 и 5 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации[1] (далее — ГрК РФ) закреплены корреспондирующие положения о том, что территориальное планирование представляет собой планирование развития территорий, в том

[1] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, а непосредственно функциональные зоны являют собой зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение. Данные дефиниции позволяют выявить следующие основные функции документов территориального планирования: первая — территориально-пространственное планирование размещения объектов федерального, регионального и местного значения, а вторая — функциональное зонирование. Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что функциональные зоны последующим установлением территориальных зон не изменяются в правовом режиме, определенном в документах территориального планирования[2]. Третья, не очевидная в дефинициях функция документов территориального планирования, — закрепление границы поселения, городского округа. Согласно положениям ст. 84 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ)[3], установлением или изменением границ населенных пунктов являются утверждение или изменение генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования, и утверждение или изменение схемы территориального планирования муниципального района, отображающей границы сельских населенных пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях).

В качестве ремарки также отметим возрастающую роль документов территориального планирования в регулировании оборота земельных участков при их изъятии для публичных нужд и при установлении публичного сервитута для отдельных целей. И в том и в другом случае законодатель наделяет заинтересованное лицо (не орган публичного управления, а частноправовой субъект) возможностью ходатайствовать о совершении указанных процедур, мотивируя ходатайство документами территориального планирования. По существу, обе названных процедуры являются воплощением процедур примата публичного интереса над частным интересом, но на компенсируемой финансовым эквивалентом основе.

Все перечисленные функции документов территориального планирования муниципального уровня являются дуалистичными по своей природе. Они носят выраженный как экономический, так и правовой характер, находясь при этом в неразрывном единстве. Например, Н.Г. Нарышева прямо указывает, что именно правовое свойство документов территориального планирования по существу отличает их от иных плановых документов[4]. Невозможно выделение юридической компоненты документов территориального планирования в отрыве от экономического обоснования, а равно и невозможно юридическое обособление этих документов вне экономической их составляющей. Норма об этом закреплена в ч. 5 ст. 9 ГрК РФ, согласно которой подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий, программ, развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов и других программ, а также планов развития. Все перечисленные программы — суть программы экономические, но выраженные посредством нормативных правовых актов, утвердивших их принятие. В свою очередь, уже на основе документов территориального планирования принимаются: программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры; программы комплексного развития транспортной инфраструктуры и программы комплексного развития социальной инфраструктуры, которые также утверждаются соответствующим нормативным правовым актом с учетом требований, предъявляемых к данным программам нормами федерального законодательства согласно п. 4.1 ст. 6 ГрК РФ.

Неразрывный дуализм экономико-правового характера относительно самих документов территориального планирования, последующих документов по их реализации воплощается в свойстве правовой определенности этих документов, утрата которого в соответствии с разъяснением, данным в п. 35 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»[5], является основанием к отмене нормативного правового акта, утвердившего соответствующий документ территориального планирования. Верховный Суд России указал, что, если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения. Представляется, что именно поэтому федеральным законодателем закреплены правила о содержании документов территориального планирования и документов, принимаемых в их развитие.

Конституционный Суд Российской Федерации в целом ряде постановлений (от 25.04.1995 № 3-П[6], от 15.07.1999 № 11-П[7], от 11.11.2003 № 16-П[8] и от 21.01.2010 № 1-П[9]) ука-

---

[2] Пункт 57 «Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2018)» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018) (ред. от 26.12.2018) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 5 ; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 6.

[3] Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

[4] Нарышева Н.Г. Юридическое значение документов территориального планирования // Экологическое право. 2017. № 5. С. 7–12.

[5] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // СПС «КонсультантПлюс».

[6] Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой» // https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-25041995-n/

[7] Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»» // СПС «КонсультантПлюс».

[8] Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // URL: https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-11112003-n/

[9] Постановление Конституционного Суда РФ от 21 января 2010 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений части 4

зывал, что правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями. Напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию, а следовательно, к возможности ее произвольного применения и к злоупотреблениям правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями, а значит, к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

Разделяя определенность на формально-правовую и определенность как свойство когнитивных возможностей применителя нормы или правила, следует констатировать, что такое разделение есть следование дуалистичной природе документов территориального планирования — как документов нормативно-правового и экономического содержания.

Между тем положениями ч. 4 ст. 19 и ч. 6 ст. 23 ГрК РФ установлено, что соответственно к схеме территориального планирования муниципального района и к генеральному плану прилагаются материалы по их обоснованию в текстовой форме и в виде карт, а п. 5 ст. 11 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[10] (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ) к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, отнесены: стратегия социально-экономического развития муниципального образования[11]; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования; прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период; бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период; муниципальные программы. Так, Т.В. Крамкова указала, что соотношение стратегического и территориального планирования по общему правилу, сформированному в международной практике, предполагает, что стратегическое планирование всегда предшествует территориальному. Поставленные при стратегическом планировании цели в дальнейшем проектируются на конкретную территорию, имеющую сложившуюся структуру землепользования, инженерную и социальную инфраструктуры и иные индивидуальные особенности[12].

Таким образом, документы территориального планирования должны иметь презюмируемое нормативным правовым регулированием рассматриваемых отношений обоснование стратегическим планированием на соответствующий период. Согласно пунктам 16–20 ст. 3 Федерального закона № 172-ФЗ, по смыслу регулирования выделены три периода: отчетный (год), среднесрочный (до шести лет) и долгосрочный (более шести лет). Статья 39 указанного закона устанавливает, что документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации[13] (далее — БК РФ), который в ст. 6 закрепил периоды бюджетного планирования: очередной финансовый год — год, следующий за текущим финансовым годом; плановый период — два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом.

Следовательно, документы стратегического планирования (подлежащие к обоснованию территориального планирования) имеют по смыслу нормативного правового регулирования два горизонта планирования: краткосрочный и среднесрочный. Бюджетного обоснования долгосрочного стратегического планирования (более шести лет) нормы БК РФ не закрепляют.

Но в силу ч. 10 и 11 ст. 9 ГрК РФ схемы территориального планирования муниципальных районов, предусматривающие размещение линейных объектов федерального значения, линейных объектов регионального значения, линейных объектов местного значения, утверждаются на срок не менее чем 20 лет, а в иных случаях указанные схемы территориального планирования утверждаются на срок не менее чем десять лет. Генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов утверждаются на срок не менее чем 20 лет.

Очевидно, что обоснование территориального планирования на срок более чем шесть лет — по требованию отраслевого закона либо на период не менее десяти лет, либо не менее 20 лет — происходит без какой-либо взаимосвязи со стратегией планирования развития муниципального образования, поскольку даже горизонт долгосрочного планирования составляет шесть лет. При таких обстоятельствах обоснование территориального планирования не основано на законе и оставлено на усмотрение лиц, готовящих проекты документов территориального планирования и их последующее согласование.

Документы территориального планирования в таком случае не могут быть признаны обладающими свойствами определенности содержащихся в них норм в части обоснования горизонта планирования на период, превышающий шесть лет.

Соответственно, обоснованным будет являться вывод о том, что документы территориального планирования муниципального уровня наделяются свойством неопределенности содержащихся в них норм в части обоснования стратегического планирования шестилетним горизонтом, которое по достижении последнего неизбежно влечет необходимость дальнейшего стратегирования обоснования документов территориального планирования, означающего, что в действующие генеральные планы и схемы муниципальных районов должны вноситься неоднократные изменения и дополнения на протяжении законно установленного периода их действия.

статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение «Берег», открытых акционерных обществ «Карболит», «Завод «Микропровод» и «Научно-производственное предприятие «Респиратор»» // СПС «КонсультантПлюс».

[10] Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 18.07.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

[11] Майборода В.А. Профилактика земельных споров как элемент стратегического планирования развития муниципального района // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 4. С. 25–29.

[12] Крамкова Т.В. Территориальное и стратегическое планирование: основные проблемы и тенденции развития законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 4. С. 40–51.

[13] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

Нормативный правовой акт об утверждении документов территориального планирования принимается с заведомой необходимостью его дальнейшего изменения. То есть свойство определенности документа территориального планирования заключено в ясности понимания того обстоятельства, что он непременно будет подвергнут модификации в период своего действия, а не в убедительности доводов по его стратегическому и бюджетному обоснованию.

Всякое же изменение документа территориального планирования является каскадным, поскольку детерминирует изменение функционального зонирования, которое, в свою очередь, влечет изменение территориального зонирования и, следовательно, градостроительных регламентов[14]. Поскольку же изменение именно документов территориального планирования муниципального уровня является правовым основанием к изменению границ населенных пунктов, то такое изменение является востребованным возможностью вовлечения в ординарный гражданский оборот земельных участков в нем до того ограниченных простым фактом перевода земель из категории земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда и т.д. в категорию земель населенных пунктов.

Изложенное означает, что непосредственно закон в диссонансе регулирования планирования стратегии, территории и бюджета заложил возможность к немотивированным манипуляциям с земельными ресурсами. Разница в рыночной стоимости земельных участков земель населенных пунктов и земель иных категорий настолько очевидна, что не заслуживает отдельного внимания. Такое положение представляется неприемлемым, поскольку влечет формирование правовой неопределенности, имеющей легальное обоснование и провоцирующей безосновательный прирост земель населенных пунктов за счет земель иных категорий. Такой прирост за счет земель лесного фонда в свое время не смогла остановить судебная практика (например: Определение ВС Российской Федерации от 6 февраля 2017 г. по делу № 310-ЭС16-10203[15], Определение Московского областного суда от 22 марта 2011 г. по делу № 33-5663/2011[16] и т.д.); понадобилось принятие отдельного Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель»[17].

В настоящее время давление на вовлечение земель сельскохозяйственного назначения в оборот для застройки нарастает, и Верховный Суд России рассматривает исключение сельскохозяйственных угодий из земель, не подлежащих застройке и последующей эксплуатации объектов строительства, а также применение порядка принятия решений об изменении вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства в качестве той меры особой правовой охраны, которая закреплена в п. 1 ст. 77 ЗК РФ. Например, именно такая позиция выражена в определениях Верховного Суда от 30 ноября 2017 г. № 87-АПГ17-2[18], от 27 октября 2016 г. № 66-АПГ16-13[19], от 27 июля 2016 г. № 89-АПГ16-5[20] и т.д., в которых специально подчеркнуто, что указанный правовой режим предусматривает приоритет в целевом использовании таких земель, их особую охрану, которая, в частности, выражается в недопущении выведения таких земель из сельскохозяйственного оборота, осуществления их застройки, в том числе в целях использования в сельскохозяйственной деятельности.

Выводом изложенному в работе является предложение о том, что при сохранении горизонта планирования документов территориального планирования соответственно на десять и 20 лет необходима нормативная интеграция обоснования к изменениям и дополнениям к таким документам, мотивируемая фактическими обстоятельствами достижения плановых показателей по краткосрочному и среднесрочному планированию. Подобный подход при сохранении действующей парадигмы документов территориального планирования, имеющих различное функциональное значение, позволит имплементировать в их правовые свойства такое указание на определенность, которое будет пониматься не только как планирование показателей, но и как фиксация достижения запланированных показателей в результате исполнения документов территориального планирования. Указанная правовая основа к планированию на новые периоды посредством изменения уже принятых документов территориального планирования возможна к рассмотрению как сложного юридического факта. Недостижение же запланированных показателей, напротив, явится обстоятельством (сложным юридическим фактом), наделенным свойством определенности в отказе в согласовании и последующем утверждении проектов документов территориального планирования муниципального уровня. Кроме того, включение оценки достижения (недостижения) показателей предшествующего планового периода стратегического и бюджетного планирования — ясный и доступный к восприятию критерий на публичных слушаниях (общественных обсуждениях)[21], оценка которого ясно выражает коллективное мнение, формируемое в результате данных процедур.

---

[14] Липски С.А. Тенденции законодательного регулирования регистрации прав на объекты недвижимости и их кадастрового учета // Правовые вопросы недвижимости. 2018. № 2. С. 23–26.

[15] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 6 февраля 2017 г. по делу № 310-ЭС16-10203 // СПС «КонсультантПлюс».

[16] Определение Московского областного суда от 22 марта 2011 г. по делу № 33-5663/2011 // URL: https://oblsud--mo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=sf&srv_num=1

[17] Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» // СПС «КонсультантПлюс».

[18] Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 87-АПГ17-2 // СПС «КонсультантПлюс».

[19] Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27 октября 2016 г. № 66-АПГ16-13 // URL: https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-27102016-n-66-apg16-13/

[20] Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27 июля 2016 г. № 89-АПГ16-5 // URL: https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-27072016-n-89-apg16-5/

[21] Гриб В.В. Формы обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной и местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 3–12.

Литература

1. Гриб В.В. Формы обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной и местной власти / В.В. Гриб // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 3–12.
2. Крамкова Т.В. Территориальное и стратегическое планирование: основные проблемы и тенденции развития законодательства / Т.В. Крамкова // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 4. С. 40–51.
3. Липски С.А. Тенденции законодательного регулирования регистрации прав на объекты недвижимости и их кадастрового учета / С.А. Липски // Правовые вопросы недвижимости. 2018. № 2. С. 23–26.
4. Майборода В.А. Профилактика земельных споров как элемент стратегического планирования развития муниципального района / В.А. Майборода // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 4. С. 25–29.
5. Нарышева Н.Г. Юридическое значение документов территориального планирования / Н.Г. Нарышева // Экологическое право. 2017. № 5. С. 7–12.

Организационно-правовые проблемы совершенствования взаимосвязи предпосылок и результатов строительства, реконструкции и капитального ремонта недвижимости

Макаров Олег Васильевич,
адвокат, доцент Липецкого филиала
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС),
кандидат юридических наук, доцент
olegmackarov1111@yandex.ru

В статье рассматриваются проблемы соотношения публично- и частноправовых оснований строительства. Рассматривается механизм взаимосвязи элементов правоотношения по выполнению строительных работ с требованиями по охране окружающей среды. Формулируются теоретические и практические предложения.

Ключевые слова: строительство, проектирование, окружающая среда, совершенствование источников права.

Organizational and Legal Issues of the Improvement of Interdependence between Prerequisites for and Results of the Construction, Reconstruction and Capital Repair of Real Estate

Makarov Oleg V.
Attorney
Associate Professor of the Lipetsk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)
PhD (Law), Associate Professor

The article examines the problems of the ratio of public- and private-legal grounds of construction. The mechanism of the relationship between elements of the legal relationship between the implementation of construction work and environmental requirements is being considered. Theoretical and practical proposals are formulated.

Keywords: construction, design, environment, improving the sources of law.

Архитектурно-строительное проектирование как процесс предвидения будущего объекта недвижимости регламентируется нормами различных отраслей права: и частноправовыми, и публично-правовыми. Полученные в ходе проектно-сметного исследования будущего строительства результаты (результаты по отношению к проектированию и предпосылки по отношению к строительству) обладают сложным организационно-правовым режимом, отражающим в том числе их взаимосвязь с элементами обязательств по выполнению строительных работ. Первоначальная взаимосвязь результатов проектно-сметного исследования (предпосылок будущего строительства) формируется с правовыми основаниями возникновения обязательств по строительным подрядам, а последующая — с исполнением подрядно-строительных обязательств, имеющим целью создание, воссоздание, модернизацию и капитальный ремонт объектов недвижимости.

Проблема правовых оснований возникновения обязательств по выполнению строительных работ сводится к опре-

делению состава юридических фактов, достаточного для установления рассматриваемых обязательств, и к определению момента, когда застройщик или подрядчик может и должен выполнять те или иные строительно-монтажные работы. Строительство, будучи одной из сложных отраслей материального производства, требует достаточно многочисленных и сложных предпосылок для своего успешного осуществления. Применительно к обязательствам по выполнению строительных работ это выражается в совокупности правовых оснований, необходимых для их возникновения. Если эти основания отсутствуют, то выполнять строительно-монтажные работы юридически никому нельзя, если же они начаты, то в их осуществлении и завершении возникают затруднения. Кроме того, при отсутствии некоторых правовых оснований строительства (либо при их ненадлежащем соблюдении — например требований экологического характера или связанных с безопасностью эксплуатации тех или иных объектов) возможно приостановление или прекращение соответствующей строительной деятельности.

Проблема правовых оснований обязательств по выполнению различных строительных работ связана с необходимостью соблюдения в строительстве публичных, корпоративных и частных интересов. Публичные интересы в области строительства состоят в основном в обеспечении экологических и санитарно-эпидемиологических требований, в соблюдении организационно-технологических условий эффективной и безопасной эксплуатации различных объектов[1]. В литературе имеются исследования о сущности и природе договорных форм осуществления строительства[2], сформулирован вывод о более полном согласовании норм гражданского, земельного и градостроительного законодательства, регулирующего использование и охрану земель поселений[3], но цельной структурно-содержательной концепции взаимосвязи предпосылок и результатов строительной деятельности и их правового обеспечения нет. Между тем отсутствие необходимого согласования между правовыми основаниями строительства либо отсутствие самих установленных законом оснований приводит к многочисленным случаям и фактам незаконного строительства, нарушения прав и охраняемых законом интересов различных субъектов права.

Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее — ГрК РФ)[4] не требует от застройщика при возведении индивидуального жилого дома с соответствующей ему микроинфраструктурой наличия проектной документации или получения разрешения на соответствующее строительство. Часть 13 ст. 51 ГрК РФ в совокупности оснований для отказа в выдаче разрешения на строительство не предусматривает несоблюдение требований экологического характера или организационно-технологических условий надлежащего и безопасного использования объектов по целевому назначению. В результате застройщик — может быть, в минимальном количестве случаев — при создании индивидуального жилого дома с соответствующей ему микроинфраструктурой вправе игнорировать даже минимальные градостроительные и иные требования при осуществлении индивидуального жилищного строительства.

Содержание источников права должно исключать заключение и исполнение договора строительного подряда (в том числе в составе смешанных обязательств) с нарушением публично-правовых оснований, в частности, без соблюдения планировки застройки населенных пунктов, предусмотренной различной строительной документацией, включая необходимые экспертные заключения.

Однако структурно-логический и содержательный анализ нормативно-правовой базы показывает, что имеющиеся источники права противоречивы.

Статья 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[5] (далее — Федеральный закон № 7-ФЗ) предусматривает возможность строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов недвижимости при наличии совокупности утвержденных проектов и положительных заключений государственной экологической экспертизы. Условие соблюдения экологических и санитарно-эпидемиологических требований абсолютно. Казалось бы, позиция законодателя не вызывает сомнений: беспроектное строительство невозможно в принципе.

Однако в структуре нормативно-правового регулирования строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов недвижимости легко обнаруживаются содержательно другие предписания и нормы.

Часть 3 ст. 48 ГрК РФ предусматривает исключения, становящиеся с учетом российской практики правоприменения общими правилами. В соответствии с данной нормой (при условии совпадения нормы и статьи нормативно-правового акта) осуществление индивидуального жилищного строительства (видимо, еще реконструкция и капитальный ремонт) не требует проектной документации. Явно сложилось противоречивое состояние: согласно правовым источникам гарантирования качества окружающей среды, проекты требуются, а согласно не имеющим непосредственного отношения к обеспечению качества окружающей среды источникам права — нет.

---

[1] См.: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650 ; СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4134 ; Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133 ; СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4097 ; Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. 2010. №. 1. Ст. 5 ; СЗ РФ. 2017. № 50. Часть Ш. Ст. 7562.

[2] См.: Ершов О.Г. Внедоговорные отношения в строительстве и их гражданско-правовая форма. Омск : Изд-во Омского университета, 2011. 193 с. ; Ершов О.Г. Договорные отношения в строительстве и их гражданско-правовая форма. Омск : Изд-во Омского университета, 2012. 431 с. ; Ершов О.Г. Обязательства, сопровождающие возведение строения. М. : Юрлитинформ, 2013. 591 с. ; Ершов О.Г. Конструкции гражданско-правовых договоров в сфере возведения объектов капитального строительства. М. : Юрлитинформ, 2016. 415 с. ; Козлова Е.Б. Договоры в сфере создания объектов недвижимого имущества. М. : РПА Минюста РФ, 2012. 138 с. ; Козлова Е.Б. Система договоров, направленных на создание объектов недвижимого имущества. М. : Контракт, 2013. 366 с. ; Романова В.В. Договоры на строительство и модернизацию энергетических объектов. М. : Юрист, 2010. 159 с. ; Романова В.В. Правовое регулирование строительства и модернизации энергетических объектов. М. : Юрист, 2012. 425 с.

[3] См.: Анисимов А.П. Теоретические основы правового режима земель поселений в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 13.

[4] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ. 2005. № 1. Часть 1. Ст. 6 ; СЗ РФ. 2019. № 52. Часть 1. Ст. 7790.

[5] Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об охране окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

Далее в правоприменительной и строительной практике правило ч. 3 ст. 48 ГрК РФ если чему и способствует, то распространению самовольного строительства либо строительству с отступлением от установленных или санкционированных режимов. В результате города и населенные пункты не защищены от беспорядочной застройки, что подтверждается многочисленными судебными делами об уничтожении самовольно возведенных строений или возведенных с нарушением организационно-правовых и технических требований. Субъект индивидуального жилищного строительства никакими архитектурными знаниями, навыками и умениями не обладает. В силу этого обстоятельства он не в состоянии создать качественный архитектурный проект индивидуального жилого дома с присущей ему микроинфраструктурой. В России XXI в. требуются иные организационно-технологически обоснованные решения по существу, чем предоставление права осуществлять архитектурно-строительное проектирование всем и каждому.

Представляется, что запрет на беспроектное строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объекта недвижимости должен сопровождаться и иными функционально обоснованными решениями — и прежде всего касающимися оснований и порядка выполнения проектных и изыскательских работ.

В рамках сложившегося правопорядка членство изыскателя или проектировщика в соответствующей саморегулируемой организации требуется лишь в случае совпадения заказчика проектных и изыскательских работ с застройщиком, техническим заказчиком или лицом, ответственным за эксплуатацию объекта недвижимости. Этого недостаточно, поскольку именно для остальных заказчиков проектных и изыскательских работ требуется профессиональная организационно-технологическая помощь.

Существенно противоречив организационно-правовой режим экологической экспертизы. Что касается общественной экологической экспертизы, то в ее организации и проведении смысла, видимо, вообще нет.

В отношении государственной экологической экспертизы опять-таки отсутствует взаимосогласованное правовое регулирование со стороны источников права различной отраслевой и функциональной направленности.

Взаимосогласованное действие ст. 33 Федерального закона № 7-ФЗ, устанавливающей цели экологической экспертизы, и Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»[6], устанавливающего не цели, а объекты экологической экспертизы, парализуется ГрК РФ. Статья 49 ГрК РФ, в сущности, отменяет действие этих эколого-правовых режимов. Коллизионность трех федеральных законов парадоксальна, хотя ее легко преодолеть формально-юридическим путем, предусмотрев в ст. 49 ГрК РФ случаи обязательности организации и проведения экологической экспертизы технической документации, содержащей результаты проектных и изыскательских работ, и недопустимости их ограничения другими федеральными законами.

Содержательно сложная совокупность проблем возникает в связи с необходимостью учета демократизма и качества строительно-проектных решений, особенно в городах. Недостатка в многообещающих заявлениях публичных властей нет, в том числе и по вопросам градостроительного планирования и землепользования. Однако реально действующие организационно-правовые и экономические механизмы иные и обусловлены в основном двумя главными факторами — отсутствием или недостатком инвестиций (ресурсов обеспечения надлежащего качества) и отсутствием режимов учета публичного мнения.

Качественный проект строительства, реконструкции и капитального ремонта объекта недвижимости — это дорогой проект; проект, требующий вложений и затрат. Техническая документация, содержащая результаты проектных и изыскательских работ, представляет собой начало, старт строительства, реконструкции и капитального ремонта объекта недвижимости: от качественности начала зависят весь дальнейший ход и развитие. Представляется, что разработка и внедрение в практику мер государственной поддержки первого элемента строительства, реконструкции и капитального ремонта недвижимости — осуществления проектных и изыскательских работ — исключительно актуальны и своевременны.

В средствах массовой информации с определенной частотой появляются сведения о фактах непринятия со стороны населения решений о строительстве, реконструкции или капитальном ремонте какого-либо объекта строительства либо об уже начавшемся строительстве, реконструкции или капитальном ремонте. Со стороны журналистов и архитекторов указывается на то, что источники права не располагают к учету публичного мнения. Механизмы выявления, фиксации и исследования общественного мнения нормативно-правовыми и муниципальными актами закрепляются, но механизмы учета выявленного общественного мнения — нет. Такой вывод вытекает из того, что принятие итогового решения о принимаемых градостроительных действиях и бездействиях входит в компетенцию определенных публичных органов.

В целом можно говорить об определенном несоответствии между публично-правовым и частноправовым регулированием строительной деятельности, что является отражением существующего в российской цивилистике общего мажорного тона в отношении частных интересов и свободы договора. Такое состояние цивилистической доктрины приводит к недостаточному вниманию в исследовании реально существующей проблемы организационно-правовых оснований, условий и предпосылок установления и реализации вообще гражданско-правовых договоров и, в частности, договора строительного подряда.

В силу изложенных соображений содержание и форма ст. 740 Гражданского кодекса Российской Федерации[7] (далее — ГК РФ) представляются не совсем обоснованными и соответствующими принципу правовой определенности и единства нормативно-правового регулирования в силу того, что в данной статье не содержится указаний на организационно-правовые основания, условия и предпосылки возникающего строительно-подрядного обязательства. По тексту ст. 740 ГК РФ можно сделать вывод о договорной предопределенности объекта или выполняемых строительных работ, однако на самом деле это не так. Основанием для установления и реализации строительно-подрядного обязательства

[6] Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (в ред. 02.08.2018) «Об экологической экспертизе» // СПС «КонсультантПлюс».

[7] Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 18.03.2019, с изм. от 03.07.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

являются некоторые индивидуальные правовые акты: они же предусматривают такое существенное условие договора строительного подряда, как объект, подлежащий возведению, реконструкции или капитальному ремонту. Это обстоятельство, по нашему мнению, подлежит отражению во второй части ГК РФ и предлагаемом нами Федеральном законе о строительстве. Статью 740 ГК РФ необходимо дополнить указанием на то, что объект, воплощающий в себе результаты проектных, изыскательских и строительных работ, должен соответствовать целевому назначению применяемого имущества, проектной документации и видам разрешенного использования земельного участка.

Литература

1. Анисимов А.П. Теоретические основы правового режима земель поселений в Российской Федерации : диссертация доктора юридических наук / А.П. Анисимов. Саратов, 2004. 409 с.
2. Ершов О.Г. Внедоговорные отношения в строительстве и их гражданско-правовая форма : монография / О.Г. Ершов. Омск : изд. Омского государственного ун-та, 2011. 193 с.
3. Ершов О.Г. Договорные отношения в строительстве и их гражданско-правовая форма : монография / О.Г. Ершов. Омск : изд. Омского государственного ун-та, 2012. 431 с.
4. Ершов О.Г. Конструкции гражданско-правовых договоров в сфере возведения объектов капитального строительства : монография / О.Г. Ершов. Москва : Юрлитинформ, 2016. 415 с.
5. Ершов О.Г. Обязательства, сопровождающие возведение строения : монография / О.Г. Ершов. Москва : Юрлитинформ, 2013. 591 с.
6. Козлова Е.Б. Договоры в сфере создания объектов недвижимого имущества строительства : монография / Е.Б. Козлова. Москва : РПА Минюста РФ, 2012. 138 с.
7. Козлова Е.Б. Система договоров, направленных на создание объектов недвижимости : монография / Е.Б. Козлова. Москва : Контракт, 2013. 366 с.
8. Романова В.В. Договоры на строительство и модернизацию энергетических объектов : монография / В.В. Романова. Москва : Юрист, 2010. 159 с.
9. Романова В.В. Правовое регулирование строительства и модернизации энергетических объектов : монография / В.В. Романова. Москва : Юрист, 2012. 425 с.

Уважаемые авторы!

Обращаем ваше внимание на то, что результаты исследования, изложенные в предоставленной вами рукописи, должны быть оригинальными. Заимствованные фрагменты или утверждения должны быть оформлены с обязательным указанием автора и первоисточника. Чрезмерные заимствования, а также плагиат в любых формах, включая неоформленные цитаты, перефразирование или присвоение прав на результаты чужих исследований, неэтичны и неприемлемы.

Необходимо признавать вклад всех лиц, так или иначе повлиявших на ход исследования, в частности, в статье должны быть представлены ссылки на работы, которые имели значение при проведении исследования.

Нельзя предоставлять в журнал рукопись, которая была отправлена в другой журнал и находится на рассмотрении, а также статью, уже опубликованную в другом журнале.

Соавторами статьи должны быть указаны все лица, внесшие существенный вклад в проведение исследования. Среди соавторов недопустимо указывать лиц, не участвовавших в исследовании.

Если вы обнаружили существенные ошибки или неточности в статье на этапе ее рассмотрения или после ее опубликования, необходимо как можно скорее уведомить об этом редакцию журнала.

Принятие генерального плана города Севастополя как перспектива развития земельных правоотношений*

Васильев Станислав Александрович,
доцент кафедры «Конституционное и административное право»
Севастопольского государственного университета,
кандидат юридических наук
mnogoslov@mail.ru

Потапова Любовь Сергеевна,
студент Юридического института
Севастопольского государственного университета
lybovpotapova2016@yandex.ru

Проводится анализ правоприменительной практики, связанной с разрешением земельных вопросов по обращениям граждан на территории субъекта Российской Федерации — города Севастополя. В основу принимаемых решений положены материалы генерального плана 2005 г., что в реалиях настоящего времени не позволяет гражданам реализовывать право на землю и приводит к противоречиям в соответствии с требованиями действующего законодательства при разрешении земельных споров. Исследуется вопрос необходимости принятия актуального генерального плана города Севастополя для комплексного и устойчивого развития территории и протекающих на ней процессов.

Ключевые слова: город Севастополь, территориальное планирование, генеральный план, земельные правоотношения, устойчивое развитие.

Adoption of the General Layout of Sevastopol as a Land Relationship Development Prospect

Vasilyev Stanislav A.
Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Sevastopol State University
PhD (Law)

Potapova Lyubov S.
Student of the Law Institute of the Sevastopol State University

The analysis of law enforcement practice related to the resolution of land issues on the appeals of citizens on the territory of the subject of the Russian Federation-the city of Sevastopol. The decisions are based on the materials of the master plan of 2005, which in the realities of the present time does not allow citizens to exercise the right to land and leads to contradictions in accordance with the requirements of the current legislation in the resolution of land disputes. The question of necessity of adoption of the actual General plan of the city of Sevastopol for complex and steady development of the territory, and the processes proceeding on it is investigated.

Keywords: city of Sevastopol, territorial planning, master plan, land relations, sustainable development.

В настоящее время проблема территориального развития Севастополя, отсутствие принятого генерального плана остается одной из наиболее актуальных в данном субъекте Федерации. Подобное обстоятельство обусловлено специфическим территориальным устройством города, что влечет за собой ряд других вопросов. В частности, граждане при обращении в суды за защитой своих прав в рамках земельных правоотношений сталкиваются с различными трудностями, причина появления которых кроется в нормативном регулировании и особенно в практике его применения.

Прежде всего, ключ к устойчивому развитию территорий лежит в оптимальном использовании и организации жизненного пространства. Инструментом, который способствует оптимальной организации территории, является пространственное планирование, к которому, в частности, относятся генеральные планы земельных участков, поселений и муниципальных образований[1].

[1] Гусев И.А. Генеральный план как инструмент устойчивого территориального развития // Огарев-online. 2015. № 7. С. 2.

* 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.

Как справедливо отмечено рядом авторов, «условием устойчивого и стабильного социально-экономического развития города является детальная разработка документов территориального планирования и градостроительного зонирования»[2].

Будущее определенной территории зависит от существующего законодательства РФ, субъекта Федерации или определенного муниципального района (категории земель, согласно Земельному кодексу РФ[3] и функциональному зонированию городских территорий, обозначенных в градостроительной документации определенного поселения, в том числе в генеральном плане города)[4].

На данный момент единственным документом, в какой-то мере определяющим территориальное планирование города Севастополя и применяемым в правовой практике, по-прежнему остается генеральный план, принятый в 2005 г. Следует отметить, что осуществлялись неоднократные попытки принятия соответствующего документа на территории города Севастополя после его вхождения в состав Российской Федерации, однако по объективным причинам на стадиях разработки он не был принят.

Ввиду особого статуса города Севастополя, значительных изменений, процессов, протекающих на его территориях, возникают во многом спорные ситуации, разрешаемые в судебном порядке — в частности, в связи с применением генерального плана 2005 г., — которые требуют дальнейшего разрешения путем планирования и приведения территориального устройства города в соответствие с действующим законодательством.

За основу в данном исследовании взяты решения, в которых судом исследуется вопрос целевого назначения испрашиваемых земель на основании материалов генплана города Севастополя, принятого в 2005 г. В настоящее время в правоприменительной практике рассмотрения судами города Севастополя дел по обращениям граждан, связанных с обжалованием решений Департамента архитектуры и градостроительства города Севастополя, Департамента по имущественным и земельным отношениям города Севастополя дела о признании незаконным отказа в утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории, о предварительном согласовании предоставления земельного участка из земель, находящихся в государственной собственности, имеют результат, выражающийся в отказе в удовлетворении заявленных требований.

Дела данной категории, как правило, основаны на положениях Закона г. Севастополя от 25 июля 2014 г. № 46-ЗС «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории города Севастополя» (в частности, п. 3 ст. 5 говорит, что «в случае отсутствия документации по землеустройству границы населенных пунктов определяются в соответствии с генеральными планами населенных пунктов и детальными планами территории, утвержденными в установленном порядке до вступления в силу Федерального конституционного закона»[5] (соответственно, Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города Федерального значения Севастополя»[6], далее — Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ)), а также Закона города Севастополя от 7 декабря 2016 г. № 299-ЗС «О перечне оснований для принятия решения об отказе в утверждении схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории», согласно которому одним из оснований для принятия решения об отказе в утверждении схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории является несоответствие схемы расположения земельного участка Генеральному плану города Севастополя, утвержденному решением Севастопольского городского Совета от 13 декабря 2005 г. № 4114[7].

Так, Решением Нахимовского районного суда г. Севастополя от 17 февраля 2017 г. № 2А-253/2017 по делу № 2А-253/2017[8] суд счел обжалуемый истцом отказ ответчика в утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории соответствующим нормативно-правовым актам по причине несоответствия функционального назначения и вида разрешенного использования земельного участка, расположенного согласно с Генеральным планом города Севастополя 2005 г. в проектируемой зоне курортно-рекреационных учреждений с местами длительного отдыха для индивидуального дачного строительства.

В Решении Балаклавского районного суда г. Севастополя от 22 февраля 2019 г. по делу № 2А-1968/2018[9] требования истца Р. о признании незаконным и отмене решения об отказе в утверждении схемы расположения земельного участка оставлены без удовлетворения ввиду того, что утверждение схемы испрашиваемого истцом для индивидуального жилищного строительства земельного участка, находящегося, согласно Постановлению Правительства Севастополя от 23 апреля 2018 г. № 248-ПП[10], в границах красных линий уличной дорожной сети, не соответствует Генеральному плану от 13 декабря 2005 г.

По делу № 2А-1075/2018[11] истцу С. отказано в удовлетворении требований к ответчику об обжаловании решения об отказе

---

2 Грахов В.П., Кислякова Ю.Г., Худякова В.В. Генеральный план как стратегия социально-экономического развития территории // Приволжский научный вестник. Серия : Экономические науки. 2014. № 6 (34). С. 75–78.

3 Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

4 Черепанов К.А. Влияние организационно-административных свойств территории на развитие территории // Молодой ученый. 2013. № 12. С. 195–199.

5 Закон города Севастополя от 25 июля 2014 г. № 46-ЗС «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории города Севастополя» // Севастопольские известия. 2014. 30 июля.

6 Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города Федерального значения Севастополя» (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

7 Закон города Севастополя от 7 декабря 2016 г. № 299-ЗС «О перечне оснований для принятия решения об отказе в утверждении схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории» // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя. URL: https://sevzakon.ru/view/laws/bank/14402/zakon_n_299_zs_ot_07_12_2016/opublikovanie/ (дата обращения: 27.11.2019).

8 Решение Нахимовского районного суда г. Севастополя от 17 февраля 2017 г. по делу № 2А-253/2017. URL: https://sudact.ru/regular/doc/GVyZzWWuF9Yn/ (дата обращения: 25.11.2019).

9 Решение Балаклавского районного суда г. Севастополя от 22 февраля 2019 г. по делу № 2А-1968/2018. URL: https://sudact.ru/regular/doc/BG4Tw4OJQKYQ/ (дата обращения: 25.11.2019).

10 Постановление Правительства Севастополя от 23 апреля 2018 г. № 248-ПП «Об утверждении документации по планировке территории «Проект планировки и проект межевания территории улично-дорожной сети и территории общественного пользования»» // СПС «Гарант».

11 Решение Нахимовского районного суда г. Севастополя от 4 июня 2018 г. по делу № 2А-1075/2018. URL: https://sudact.ru/regular/

в предварительном согласовании предоставления земельного участка из земель, находящихся в государственной собственности. Суд пришел к выводу о законности и обоснованности отказа административным ответчиком в предоставлении земельного участка, испрашиваемого для строительства и обслуживания жилого дома и хозяйственных построек, который, согласно Генплану от 13 декабря 2005 г., находится в проектируемой зоне зеленых насаждений общего пользования (парков, скверов и др.).

Аналогично также Решение по делу № 2А-980/2018[12], в котором были рассмотрены требования истца А. к ответчику об обжаловании решения, выразившегося в отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка из земель, находящихся в государственной собственности, находящегося в проектируемой зоне зеленых насаждений.

Вышеизложенное означает, что расположение земельного участка в соответствии со сведениями Генерального плана в зоне курортно-рекреационных учреждений с местами длительного отдыха, проектируемой зоне зеленых насаждений общего пользования, в границах красных линий уличной дорожной сети исключает его предоставление, в частности, для индивидуального дачного строительства, для строительства и обслуживания жилого дома.

Сложность рассматриваемых категорий дел заключается прежде всего в том, что фактическое функционирование в правовом поле Российской Федерации отсылает к нормативно-правовому регулированию, существующему задолго до вхождения Крыма и Севастополя в состав России, требует перехода на актуальную документацию путем принятия нового генерального плана города Севастополя и в дальнейшем позволит устранить существующие противоречия при разрешении земельных споров.

Интерес представляет позиция суда по оценке обстоятельств по делу № 2А-1288 /2019[13] по вопросу о принятии генплана по иску прокуратуры города Севастополя к ответчикам — Правительству Севастополя, Департаменту архитектуры и градостроительства города Севастополя.

В отсутствие принятого генплана суд указал на наличие негативных последствий, так как на территории города Севастополя применяются нормативно-правовые акты временного характера и утверждаются проекты планировки, проекты межевания территории для отдельных земельных участков и объектов градостроительной деятельности, что не обеспечивает требования комплексного и устойчивого развития территории на основании планирования, а также вступили в силу и действуют установленные федеральным законодательством запреты на принятие уполномоченными органами решений в рамках земельных и градостроительных отношений, что ограничивает права граждан и организаций в данной сфере.

Также суд указал, что в отсутствие генерального плана города, разработанного с учетом требований Градостроительного кодекса Российской Федерации[14], органами государственной власти города Севастополя применяется Генеральный план 2005 г. для принятия решений по вопросам в рамках земельных правоотношений, что противоречит требованиям ч. 2 ст. 23 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ и свидетельствует о непринятии мер по интеграции региона в единое правовое пространство Российской Федерации.

Земельные, градостроительные и иные отношения формализуются, фиксируются в виде самых различных документов (градостроительной, землеустроительной, лесоустроительной и иной документации). В условиях разнообразия соответствующей документации нелегко установить надлежащий правовой режим конкретного земельного участка или территории. Определенные правовые последствия для правового режима конкретного земельного участка или территории имеет принятие генерального плана[15].

Таким образом, отсутствие принятого актуального генплана, правил землепользования и застройки, соответствующих реалиям действующего правового режима на территории города Севастополя, создает препятствия для развития земельных правоотношений, реализации прав граждан в данной сфере, а также влечет за собой иные правовые последствия[16].

В процессе стремительного развития нормативно-правового регулирования в области земельного законодательства на территории города Севастополя требуется разработка новой проектной документации. Необходимость принятия генплана прежде всего обусловлена долгосрочной перспективой на будущее устойчивого развития территории города Севастополя, а также способствует правильному разрешению спорных земельных вопросов в правоприменительной практике.

В настоящее время осуществляются все соответствующие процедуры по принятию генплана. Данный процесс требует глубокой, тщательной проработки на всех его стадиях, учитывая особенности территориального устройства города Севастополя, так как оно является по своей сути уникальным, включая земли различных категорий: особо охраняемых природных территорий, лесного фонда, рекреационного назначения и т.д.

doc/K55XmzRPmeU/ (дата обращения: 25.11.2019).

[12] Решение Нахимовского районного суда г. Севастополя от 11 мая 2018 г. по делу № 2А-980/2018. URL: https://sudact.ru/regular/doc/9WzwDfZ0oOWO/ (дата обращения: 25.11.2019).

[13] Решение Ленинского районного суда г. Севастополя № 2А-1288/2019 2А-1288/2019~М-935/2019 М-935/2019 от 29 мая 2019 г. по делу № 2А-1288/2019. URL: https://sudact.ru/regular/doc/SILuO8U3GdQ1/?regular (дата обращения: 26.11.2019).

[14] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

[15] Кичигин Н.Н. Актуальные проблемы применения генеральных планов и правил землепользования и застройки // Имущественные отношения в РФ. 2014. № 2 (149). С. 24–33.

[16] Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. 358 с.

Литература

1. Грахов В.П. Генеральный план как стратегия социально-экономического развития территории / В.П. Грахов, Ю.Г. Кислякова, В.В. Худякова // Приволжский научный вестник. 2014. № 6 (34). С. 75–78.
2. Гусев И.А. Генеральный план как инструмент устойчивого территориального развития / И.А. Гусев // Огарев-online. 2015. № 7 (48). С. 2.
3. Кичигин Н.Н. Актуальные проблемы применения генеральных планов и правил землепользования и застройки / Н.Н. Кичигин // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 2 (149). С. 24–33.
4. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : монография / В.В. Таболин. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2019. 358 с.
5. Черепанов К.А. Влияние организационно-административных свойств территории на развитие территории / К.А. Черепанов // Молодой ученый. 2013. № 12. С. 195–199.

Приоритеты правового регулирования городских лесов

Майорова Елена Ивановна,
профессор кафедры частного права
Государственного университета управления,
доктор юридических наук, профессор
trol003@mail.ru

Предлагается современное определение понятия «городской лес», рассматриваются неясные аспекты законодательства о городских лесах, а также приоритеты правового регулирования указанных территорий.

Ключевые слова: городские леса, земли, объект правового регулирования, градостроительное законодательство, Лесной кодекс, правовой режим, лес, лесопарк, рекреация.

Priorities of the Legal Regulation of Urban Forests

Mayorova Elena I.
Professor of the Department of Private Law of the State University of Management
LL.D., Professor

The article proposes a modern definition of the urban forest concept, reviews unclear aspects of laws on urban forests and priorities of the legal regulation of the indicated territories.

Keywords: urban forests, lands, legal regulation object, urban development laws, forest code, legal regime, forest, forest park, recreation.

Вопрос об определении понятия «городской лес» и правовом статусе этого элемента природного комплекса имеет большую и противоречивую историю возникновения и развития. Это объясняется значением городских лесов для сохранения благоприятной экологической обстановки в крупных городах.

Существование городских лесов определяется такими критериями, как социальные условия и санитарно-гигиенические требования. Крупные лесные массивы с сохранившейся естественной структурой древостоев и биотическими связями внутри лесных сообществ на урбанизированных территориях являются единственным источником очищения загрязненного воздуха и поддержания среды городов в состоянии, приемлемом для жизни граждан[1]. Присутствие городских лесов определяет комфортность среды проживания горожан, поскольку осуществляет непосредственную связь человека с природой. Наличие в городах растительности естественного происхождения, лугов, низинных болот, кустарниковых зарослей оказывает совсем другое эмоциональное воздействие на горожан, нежели парковые насаждения типа «деревья на газоне».

Однако в настоящее время социально-экономические условия кардинально изменили подходы к использованию земли. Это в большей степени касается крупных городов Российской Федерации и особенно столичного мегаполиса — Москвы. Огромные территории в городе и за его чертой, прежде покрытые лесной растительностью, осваиваются под коммерческое строительство. Многоэтажными зданиями жилых кварталов и торгово-развлекательных центров застраиваются природные комплексы, особо охраняемые природные территории[2]. Не избежали этой участи и городские леса, несмотря на то, что, согласно ст. 105 Лесного кодекса Российской Федерации[3] (далее — ЛК РФ), они хорошо защищены, в них можно строить только гидротехнические сооружения.

Намеренно или нет, законодательство о городских лесах организовано таким образом, что порождает больше вопросов, чем дает ответов. Можно констатировать, что оно является одним из самых сложных, противоречивых и запутанных.

Ранее большие лесные массивы на территории городов входили в состав государственного лесного фонда (ГЛФ). В то время злободневный вопрос о праве собственности на городские леса не имел практического значения. Все леса находились в собственности государства, а управление ими осуществлялось лесхозами Федеральной службы лесного хозяйства России. Благоустройство в городских лесах, в отличие от лесопарков, практически не проводилось, лесное хозяйство велось по правилам, установленным лесным законодательством для лесов 1-й группы.

В балансе земель города Москвы (до 2013 г. его готовил Департамент земельных ресурсов, правопреемник — Департамент городского имущества) под номером 29 фигурируют «земли, занятые городскими лесами». По состоянию на 1 января 2011 г. их площадь составляла 818,83 тыс. га. Все они находятся в границах «старой» Москвы — на территории, ограниченной МКАД и прету-

[1] EPA United States Environmental Protection Agency. Green Infrastructure Tools. URL: http://water.epa.gov/infrastructure/greeninfrastructure/index.cfm#tabs-3

[2] Самойлов Б.Л. Природа Москвы подает сигнал SOS // Нерешенные экологические проблемы Москвы и Подмосковья : мат. науч.-практич. конф. (г. Москва, 21.02.2012) : сб. науч. ст. / отв. ред. А.В. Яблоков. М. : Медиа-Пресс, 2012. С. 233.

[3] Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

беранцами Москвы[4]. Официальный документ об их переводе в иную категорию отсутствует. Согласно пункту 3 ст. 84 Земельного кодекса Российской Федерации[5] (далее — ЗК РФ), включение земельных участков в границы населенных пунктов не влечет прекращения прав собственников земельных участков. Поэтому в отношении лесов бывшего ГЛФ, располагавшихся в границах Москвы до 2012 г., и сейчас действует ЛК РФ. Поскольку проблем с городскими лесами не возникало, не требовалась и четкая дефиниция данного понятия. Такое положение могло существовать до тех пор, пока не встал вопрос по поводу того, чем городские леса отличаются от расположенных рядом земельных участков с такой же «лесной» растительностью, которые являются просто «землями населенных пунктов».

ЛК РФ 1997 г., после введения в действие которого и возникла неоднозначная ситуация с рассматриваемой категорией насаждений, называл городскими «леса, расположенные на территории городов». ЛК РФ 2006 г. «усовершенствовал» определение, назвав городскими лесами леса, расположенные на землях населенных пунктов в границах, определенных границами населенного пункта (ст. 23 ЛК РФ).

То же самое определение подтверждает Лесоустроительная инструкция, утвержденная Приказом Минприроды России от 6 февраля 2008 г. № 31[6].

«Энциклопедия лесного хозяйства» определяет городские леса как «леса, расположенные на землях городских поселений, предназначенные для отдыха населения, проведения культурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, а также для сохранения благоприятной экологической обстановки в городе»[7]. Имеются нелегитимные, но устоявшиеся и общепризнанные определения: «Городской лес — лесная растительность естественного происхождения и лесные культуры, расположенные на территории города».

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»[8] городские леса имеют статус особо охраняемых природных территорий местного значения. Понятие «городской лес» указанный закон не раскрывает; вместе с тем в нем имеются положения, регулирующие «правовой режим городских лесов».

Статья 27 Закона г. Москвы от 26 сентября 2001 г. № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве»[9] дает следующее определение городского леса как одного из видов ООПТ: «особо охраняемая природная территория, представляющая собой участок леса, расположенный в городской черте, и выполняющая средозащитные, климаторегулирующие, санитарно-гигиенические и рекреационные функции, оказывающие положительное влияние на экологическую обстановку и обеспечивающие благоприятные условия отдыха людей в лесной обстановке». При этом указывается, что охрана и использование территории городских лесов осуществляется в соответствии с ЛК РФ и иным законодательством. Имущественные отношения в ЛК РФ основываются на представлении о лесных участках как о земельных.

Все леса в границах населенных пунктов относятся к городским. Но ЛК РФ не раскрывает предмет закона: не дает легитимного определения понятия «лес». Общепринятое определение леса имеется в лесоводстве:

— «деревья, стоящие на своем корню во множестве, а также пространство, обильно заросшее деревьями»[10];

— «совокупность древесных растений, создающих жизненную обстановку для себя, своего потомства и для других живых организмов»[11].

Лесоустроительная инструкция, утвержденная Приказом Рослесхоза от 12 декабря 2011 г. № 516[12], дает определение леса, но через понятие «земля». В пункте 94 данной инструкции содержится следующее определение: «К землям, покрытым лесной растительностью, относятся:

— земли, занятые лесными насаждениями естественного и искусственного происхождения с полнотой 0,4 и выше в возрасте молодняков и с полнотой 0,3 и выше в возрасте, превышающем возраст молодняков;

— земли, занятые кустарниками, на которых в силу естественно-географических условий не могут произрастать древесные породы или на которых специально организуются кустарниковые хозяйства (прутяных и высокотаннидных ив, орехоплодных, технических культур);

— плантации лесных древесных пород, предназначенные для ускоренного выращивания древостоев с целью получения целевых сортиментов или древесной массы для последующей переработки».

Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН — FRA — определяет лес как «территорию, включающую естественные леса и лесопосадки (культуры) с площадью более 0,5 га и сомкнутостью крон более 10% (2010). Лес характеризуется как наличием деревьев, так и отсутствием других преобладающих видов землепользования»[13].

Это последнее определение приводит все необходимые показатели — множество деревьев естественного и искусственного происхождения, создающих сомкнутостью крон жизненную обстановку для себя, своего потомства и для других живых организмов, расположенных на площади более 0,5 га, где не ведется никакая деятельность, кроме лесохозяйственной.

Если взять за основу определение FRA, наконец, появляются важнейшие показатели городского леса, которые отличают его от скверов, садов, лесопарков и пр. — минимально возможная площадь, сомкнутость крон и отсутствие других преобладающих видов землепользования. К сожалению, российское лесное законодательство определение FRA не учитывает.

Тем не менее можно сформулировать современное понятие городского леса: это *«особо охраняемая природная территория*

---

4 На присоединенных территориях леса, ранее относившиеся к лесному фонду, статус защитных лесов категории «городские леса» не получили. Это было сделано целенаправленно по замыслу московских руководителей, чтобы использовать их под застройку и иные хозяйственные цели.

5 Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

6 Приказ Минприроды России от 6 февраля 2008 г. № 31 «Об утверждении Лесоустроительной инструкции» // СПС «КонсультантПлюс».

7 Энциклопедия лесного хозяйства: в 2 томах. Т.1. М. : ВНИИЛМ, 2006. 424 с.

8 Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СПС «КонсультантПлюс».

9 Закон г. Москвы от 26 сентября 2001 г. № 48 (ред. от 20.02.2019) «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» // СПС «КонсультантПлюс».

10 Большой академический словарь русского языка / ред. Л.И. Балахонова. М. : Наука ; СПб. : Наука, 2004.

11 Морозов Г.Ф. Учение о лесе. СПб., 1912. 452 с.

12 Приказ Рослесхоза от 12 декабря 2011 г. № 516 «Об утверждении Лесоустроительной инструкции» // СПС «КонсультантПлюс».

13 FRA 2010: GLOBAL FOREST RESOURCES ASSESSMENT 2010. Terms and Definitions. URL: http://www.fao.org/docrep/014/am665e/am665e00.pdf

площадью не менее 0,5 га, представляющая собой участок, расположенный в границах поселения, включающий естественные леса и лесопосадки (культуры), с сомкнутостью крон более 10%, выполняющая средозащитные, климаторегулирующие, санитарно-гигиенические функции и оказывающая положительное влияние на экологическую обстановку».

Мы намеренно опускаем рекреационную функцию. Это не значит, что городские леса должны быть закрыты «для отдыха людей в лесной обстановке». Рекреация определяет совсем иные особенности использования озелененной территории.

Поясним сказанное.

Граница между городским лесом и городским лесопарком весьма условна. Все городские леса относятся к защитным, т.е. выполняют «функции защиты природных и иных объектов» (ст. 105 ЛК РФ). Земли, занятые защитными лесами (городскими лесами), в соответствии со ст. 97 ЗК РФ отнесены к землям природоохранного назначения. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий»[14] в ст. 40.1 устанавливает особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства защитных лесов, расположенных на землях населенных пунктов. В то же время ст. 85 ЗК РФ относит территории, занятые городскими лесами, к территориям рекреационного назначения. Рекреация — убийственная для городских лесов функция. Для властей города рекреация заключается в проведении «благоустройства»: в устройстве плиточного мощения, габионов на водных объектах, спортивно-развлекательных комплексов, торговых ларьков, площадок для приготовления шашлыка и прочих объектов, несовместимых с охраной природы и статусом городских лесов. Правительство Москвы приняло распорядительный документ, предписывающий Департаменту природопользования и охраны окружающей среды Москвы контролировать установку нестационарных торговых объектов на особо охраняемых природных территориях столицы[15]. Но еще в 2011 г. «на превращение московских парков в истинные жемчужины» было выделено почти 15 млрд руб. — беспрецедентный для Москвы всех времен объем финансирования.

Правила использования лесопарковых зон для рекреации, очевидно, разработаны для категории защитных лесов «лесопарковой зоны» и созданы для лесных участков, переданных в аренду или постоянное (бессрочное) пользование.

Пункт 11 ст. 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации[16] (далее — ГрК РФ) поясняет: «В состав зон рекреационного назначения могут включаться зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, береговыми полосами водных объектов общего пользования, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом».

Активная рекреация, сопровождаемая интенсивным строительством объектов парковой инфраструктуры (так называемой индустрии отдыха и туризма), будет губительно воздействовать на весьма чувствительные вследствие своего расположения городские лесные и водные экосистемы.

ЛК РФ, ЗК РФ и ГрК РФ имеют равную юридическую силу, поэтому городская администрация вправе пользоваться нормами более удобного для достижения ее целей документа.

Коллизия относительно терминологических вопросов перерастает в экологическую проблему[17].

До настоящего времени законодатель не разделил понятия «городской лес» и «лесопарк». Многие воспринимают их как синонимы. Лесопарк — это лесной массив в пределах города (поселка) или в ближайших его окрестностях, предназначенный для отдыха населения. Современная трактовка добавляет: территория массива приведена в определенную ландшафтно-планировочную систему и благоустроена с сохранением природных ландшафтов и лесной среды. Лесопарки и городские леса имеют разные категории защитности. Причем территория может относиться только к одному типу — либо к лесопарковой зоне, либо к городскому лесу. Следует подчеркнуть и такой аспект: городские леса должны быть организованы в лесничество с конторой и директором. Новая редакция ст. 23 ЛК РФ называет лесничества основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

В среде ландшафтных архитекторов и специалистов городских служб в области благоустройства и озеленения лесопарки рассматриваются как городские леса с элементами благоустройства: дорожно-тропиночной сетью, скамейками, урнами, информационными щитами и пр. Такое положение объясняется противоречивостью современного законодательства о защитных лесах. Еще более сбивало правоприменителя с толку положение закона о том, что лесопарк — одна из основных территориальных единиц управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов (ч. 1 ст. 23 ЛК РФ). В последней редакции кодекса это определение устранено.

Требования о преобразовании городских лесов в лесопарки содержатся в п. 9.14 свода правил СП 42.13330.10 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», утвержденного Приказом Минрегиона России от 28 декабря 2010 г. № 820[18] (с изменениями и дополнениями от 30.12.2016, 10.02.2017, 15.08.2018): «В крупнейших, крупных и больших городах существующие массивы городских лесов следует преобразовывать в городские лесопарки и относить их к озе-

---

[14] Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий» // СПС «КонсультантПлюс».

[15] Приказ Департамента природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы от 12 апреля 2019 г. № 05-09-102/19 «Об утверждении схемы размещения сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания в границах особо охраняемых природных территорий регионального значения города Москвы» // СПС «КонсультантПлюс».

[16] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

[17] Злотникова Т.В. Деэкологизация законодательства ведет к нарушениям конституционных прав граждан России // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России : мат. междунар. науч.-практич. конфер. (г. Москва, 19.03.2015) : сб. научн. стат. / сост. и отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. М. : изд. МИИГАиК, 2015. С. 132–136.

[18] Приказ Минрегиона РФ от 28 декабря 2010 г. № 820 «Об утверждении свода правил СНиП 2.07.01-89* «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений»» // СПС «КонсультантПлюс».

лененным территориям общего пользования, исходя из расчета не более 5 кв. м/чел.». Пункт 9 настоящего свода правил включен в Перечень документов в области стандартизации[19], в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Технического регламента о безопасности зданий и сооружений[20].

Статья 12 ЛК РФ определяет лес как ресурс и настаивает на его использовании — «освоении». Это противоречит духу науки о лесе, которая наряду с использованием предполагает обязательное сохранение и воспроизводство лесов. Про воспроизводство городских лесов не упоминается ни в одном правоустанавливающем документе. Зато такая трактовка сближает лесное законодательство с земельным и градостроительным. По мнению Н.Г. Нарышевой[21], градостроительное законодательство допускает использование территорий, занятых городскими лесами, для целей, которые несовместимы с их назначением и полезными функциями.

Выше рассматривались особенности правового регулирования городских лесов, обусловленных в основном их имманентной природой. Однако существует множество сложных вопросов, связанных с их признанием и оформлением в названный элемент городской среды.

Регулирование пространственного развития территории как проблема градостроительной практики осуществляется в градостроительном зонировании и планировке территории. В соответствии с Письмом Министерства экономического развития РФ от 4 февраля 2010 г. № Д23-382 «О правовом положении городских лесов»[22], «земельные участки в границах населенных пунктов будут являться городскими лесами только после принятия соответствующих документов градостроительного зонирования. До момента признания древесная растительность, расположенная на земельном участке, не относится к городским лесам».

Департамент недвижимости Минэкономразвития России рассмотрел обращение Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы по вопросу статуса и особенностей правового режима городских лесов и в пределах своей компетенции постановил: орган кадастрового учета «обязан аннулировать имеющие временный характер сведения государственного кадастра недвижимости о земельных участках, в отношении которых не осуществлена государственная регистрация права (либо не осуществлена государственная регистрация аренды — в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности), а также в отношении которых отсутствуют правопритязания и заявленные в судебном порядке права требования в отношении данного объекта недвижимости»[23].

При этом «срок действия временного характера сведений государственного кадастра недвижимости исчисляется с даты государственного кадастрового учета (даты завершения государственного кадастрового учета — даты внесения сведений о присвоенном соответствующему объекту недвижимости кадастровом номере) и в случае, если в течение одного года со дня постановки на учет объекта недвижимости или, если объектом недвижимости является земельный участок, двух лет со дня постановки его на учет, не осуществлена государственная регистрация права на него (либо не осуществлена государственная регистрация аренды), такие сведения аннулируются и исключаются из государственного кадастра недвижимости без продления данного срока на период действия правопритязания».

В этой связи существует опасность, что городской лес, если он не был временно зарегистрирован в государственном кадастре недвижимости или же зарегистрирован, но не передан в управление какой-либо организации, будет считаться незарегистрированным, а занимаемый им земельный участок представляться пустым, на котором возможно осуществление любого вида деятельности, в том числе застройки.

Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»[24] позволяет «осуществлять изменение границ городских лесов, определять виды разрешенного использования земельных участков, занятых городскими лесами, в рамках принятия соответствующих решений о переводе земельных участков в иную категорию земель и документов градостроительного зонирования».

Таким образом, если природный объект, по всем признакам соответствующий лесу, не имеет формального статуса городского леса, его территорию можно застраивать.

В этой связи возникает требующий скорейшего решения вопрос о приоритете использования различных отраслей законодательства в отношении такого специфического объекта правового регулирования, как городской лес.

Озелененные территории, в том числе и городские леса, попадают в сферу градостроительного зонирования территорий. При этом планировочные органы, осуществляющие подготовку градостроительной документации, обязаны руководствоваться только нормами ГрК РФ. Если в результате подобного подхода городские леса попадают в зону застройки, т.е. происходит нарушение природоохранных норм и экологических прав граждан, в случае обжалования решения суды проверяют только правильность соблюдения градостроительного законодательства.

Между тем городские леса нуждаются в особом подходе как в силу важности выполняемых ими функций, так и в связи с экстремальными условиями, в которых им приходится существовать. Масштабы и глубина антропогенной трансформации лесов в городах требуют более бережного отношения к этим островкам природы, чем это происходит сейчас, более продуманной их охраны и защиты, в том числе правовой.

---

[19] Приказ Росстандарта от 17 апреля 2019 г. № 831 «Об утверждении перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»» // СПС «КонсультантПлюс».

[20] Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // СПС «КонсультантПлюс».

[21] Нарышева Н.Г. Глава 13. Мониторинг законодательства о городских лесах // Мониторинг законодательства о лесах и животном мире : науч.-метод. пособие / редкол. : С.А. Боголюбов, Д.Б. Горохов, Д.О. Сиваков. М. : Юриспруденция, 2011. С. 218–230.

[22] Письмо Министерства экономического развития РФ от 4 февраля 2010 г. № Д23-382 «О правовом положении городских лесов» // СПС «Гарант».

[23] Письмо Минэкономразвития Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № д23-5359 «О рассмотрении обращения» // СПС «КонсультантПлюс».

[24] Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Большой академический словарь русского языка / редактор Л.И. Балахонова. Москва : Наука ; Санкт-Петербург : Наука, 2004.
2. Злотникова Т.В. Деэкологизация законодательства ведет к нарушениям конституционных прав граждан России / Т.В. Злотникова // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России : материалы Международной научно-практической конференции (г. Москва, 19.03.2015) : сборник научных статей / составители и ответственные редакторы С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. Москва : изд. МИИГАиК, 2015. С. 132–136.
3. Морозов Г.Ф. Учение о лесе / Г.Ф. Морозов. Вып. 1. Санкт-Петербург : скл. изд. у авт., 1912. 452 с.
4. Нарышева Н.Г. Глава 13. Мониторинг законодательства о городских лесах / Н.Г. Нарышева // Мониторинг законодательства о лесах и животном мире : научно-методическое пособие / С.А. Боголюбов ; редколлегия: С.А. Боголюбов, Д.Б. Горохов, Д.О. Сиваков. Москва : Юриспруденция, 2011. С. 218–230.
5. Самойлов Б.Л. Природа Москвы подает сигнал SOS / Б.Л. Самойлов // Нерешенные экологические проблемы Москвы и Подмосковья : материалы научно-практической конференции (г. Москва, 21.02.2012) : сборник научных статей / ответственный редактор А.В. Яблоков. Москва : Медиа-Пресс, 2012. С. 230–235.
6. Энциклопедия лесного хозяйства. В 2 томах. Т. 1. А–Л / Т.А. Антипенко [и др.]. Изд. испр. и доп. Москва : ВНИИЛМ, 2006. 424 с.

К вопросу о фундаментальном представлении современного российского градостроительного права об устойчивом развитии территорий. Часть 2*

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

Исследуется представление об устойчивом развитии территории как фундаментальное представление градостроительного права. Определены правовые источники возникновения данного представления. Охарактеризовано использование данного представления 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 2

Sokol-Nomokonov Eduard N.
General Director of the Research and Design Institute of Territorial Planning and Management
PhD (Engineering), Associate Professor
Academician 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.

В градостроительном законодательстве представление о комплексном развитии территорий практически не используется обособленно от представления о ее устойчивом развитии.

Тем не менее, согласно ст. 27 Градостроительного кодекса Российской Федерации, «совместная подготовка проектов документов территориального планирования может осуществлять-

* Первая часть статьи опубликована в журнале "Градостроительное право" № 4. 2019. С. 10–13.

ся в целях обеспечения устойчивого развития территорий путем *комплексного* решения вопросов территориального планирования в следующих случаях: 1) планирование размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, предусмотренных документами территориального планирования Российской Федерации, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации, на территориях поселения, городского округа, межселенной территории муниципального района, территориях нескольких муниципальных образований; 2) планирование размещения объектов местного значения муниципального района, предусмотренных документами территориального планирования муниципального района, на территории поселения, входящего в состав такого муниципального района; 3) планирование размещения объектов регионального значения, объектов местного значения на территориях других субъектов Российской Федерации или других муниципальных образований; 4) установление ограничений использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах зон охраны объектов культурного наследия федерального или регионального значения»[1].

Из содержания данной статьи следует, что комплексность решений обеспечивается путем гармонизации градостроительных интересов разноуровневых субъектов градостроительной деятельности, принимающих решения о размещении объектов капитального строительства соответствующего значения. Тогда комплексность мы должны понимать как вертикальную интеграцию инфраструктурных подсистем в масштабах всего государства, что представляется разумным. В соответствии с нормами права она достигается консенсусно при совместной разработке документов или в конфликте интересов при согласовании документов, разрабатываемых субъектами разных уровней самостоятельно.

Однако представления о территориальных комплексах много шире, чем представление об интегрированной инфраструктуре. В праве представление о территориальных комплексах отсутствует. В очень размытой форме мы можем найти подходы к его правовому оформлению в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[2]. Различные научные подходы позволяют ассоциировать территориальные комплексы с целенаправленно созданными пространственно-ограниченными социально-экономическими образованиями, представляющими собой некоторую общность и целостность. Наибольшее развитие представление о территориальных комплексах получило в советской экономической науке в связи с реализацией программ создания территориально-производственных комплексов в зонах масштабного промышленного освоения природных ресурсов азиатской части СССР. В отдельных исследованиях территориальные комплексы формируют в границах географических регионов либо в границах субъектов Российской Федерации, а также как совокупности нескольких муниципальных образований.

Ввиду правовой неопределенности представления о комплексном развитии территории далее мы будем рассматривать его совместно с представлением об устойчивом развитии, и эта совокупность будет ассоциироваться нами с теми правовыми предписаниями, которые предусматривают их совместное применение.

Очередное сужение представления о деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории в градостроительном законодательстве мы находим в ст. 1 ГрК РФ (п. 34), согласно которой под данной деятельностью понимается «осуществляемая в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, а также по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции указанных в настоящем пункте объектов».

Таким образом, нам окончательно становится непонятной область применения данного представления: то ли это вся градостроительная деятельность в целом, то ли это территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировка территорий, то ли это исключительно планировочная и проектная деятельность, а также собственно строительство и реконструкция объектов.

Однако и на этом законодатель не останавливается. Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»[3] введена ч. 5.1. ст. 30, которой установлено, что «на карте градостроительного зонирования в обязательном порядке устанавливаются территории, *в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории в случае планирования осуществления такой деятельности. Границы таких территорий устанавливаются по границам одной или нескольких территориальных зон и могут отображаться на отдельной карте.* Указываются расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в случае, если в границах территориальной зоны, применительно к которой устанавливается градостроительный регламент, предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории».

Поскольку карта градостроительного зонирования не относится к составу документов территориального планирования, являясь самостоятельным и особенным документом градорегулирования в составе правил землепользования и за-

[1] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

[2] Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[3] Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

стройки, она по определению не может содержать каких-либо решений по территориальному планированию. Следовательно, речь в упомянутой выше статье может идти о том, что данная карта воспроизводит решения о границах территорий, в которых осуществляется деятельность по комплексному и устойчивому развитию в соответствии с решениями генерального плана или схем территориального планирования соответствующего уровня. Однако в составе этих документов не предусмотрены карты, содержащие решения по установлению границ указанных территорий, хотя ранее закон предусматривал подготовку карт, определяющих границы территорий, для подготовки документации по ее планировке. Таким образом, происхождение границ территорий комплексного и устойчивого развития в составе карт градостроительного зонирования, вероятнее всего можно связывать с последующей планировочной деятельностью, необходимость и содержание которой вытекает из соответствующих глав ГрК РФ.

Так, перемещаясь последовательно по нормам градостроительного права, мы обнаруживаем потерянную преемственность между процессами территориального планирования и градостроительного зонирования в обеспечении комплексного и устойчивого развития территорий, и эта деятельность опускается на уровень планировочных решений и строительства. Сами эти решения вытекают не из документов территориального планирования, а непосредственно из соответствующих норм права, регулирующих планировочную деятельность. При подготовке карт градостроительного зонирования субъекты права на предшествующей стадии процесса (в отсутствие документации по планировке) должны непонятным образом предугадать границы будущей планировочной деятельности (очевидно, на основе специального исследования функционального зонирования, представленного в генеральном плане, и гипотетического предположения о содержании планировочных решений, которые могут быть подготовлены в составе документации по планировке некими произвольными субъектами градостроительной деятельности). Кроме того, они должны предугадать и определить в регламентах расчетные показатели обеспеченности инфраструктурой таких территорий, хотя эти планировочные территории могут иметь и совершенно обособленную локальную инженерную и транспортную инфраструктуру в соответствии с решениями субъектов, осуществляющих эту деятельность.

На самом деле, мы наблюдаем нарушение принципа причинно-следственных связей, согласно которому расчетные показатели обеспеченности инфраструктурой должны быть определены при подготовке нормативов градостроительного проектирования на стадии, предшествующей территориальному планированию и уж тем более — градостроительному зонированию и планировочной деятельности; планируемые границы территорий, на которых осуществляется планировочная деятельность каждым из субъектов права, должны быть определены в процессе территориального планирования как его завершающая стадия и указаны на отдельной карте (возможно, с определением видов планировочных документов, разрабатываемых для каждой обособленной части территории); в картах градостроительного зонирования могут быть отображены территории для планировочной деятельности в целях соотнесения этих территорий и соответствующих границ территориальных зон и зон с особыми условиями использования территорий для того, чтобы облегчить (и удешевить) планировочную деятельность на этапе инженерных изысканий.

Если такая последовательность действий будет соблюдена, то будут обеспечены не только упомянутая нами причинно-следственная связь, но и последовательное осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территорий при участии всех субъектов градостроительной деятельности на различных ее этапах, как это определено нормами права, указанными в начале нашей статьи.

В последующих главах ГрК РФ законодатель приводит отдельные виды деятельности по комплексному и устойчивому развитию территорий (по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, по инициативе органа местного самоуправления) — то ли для того, чтобы еще больше сузить это представление, то ли для обсуждения особых случаев. Поскольку перечень таких видов деятельности ограничен, окончательное толкование об области применения представления о комплексном и устойчивом развитии территории остается за правоприменителями.

В целом при внимательном изучении закона создается впечатление о том, что законодатель использует представление о комплексном и устойчивом развитии территорий как некий вошедший в общественную практику красивый речевой оборот, не придавая ему отчетливых юридических смыслов. На наш взгляд, если существует необходимость дальнейшего использования этого представления как атрибута градостроительного права, *что вызывает определенные сомнения,* то следует продолжить законотворческий процесс в направлении раскрытия смыслов комплексного и устойчивого развития территорий и содержания последовательной и причинно-обусловленной деятельности по его осуществлению (и, возможно, не исключительно в градостроительном праве).

Обобщая все вышеизложенное, основываясь на содержательной связанности представлений об устойчивом развитии территорий и градостроительной деятельности, определим их место в системе современного российского градостроительного права. На наш взгляд, эти представления могут отражать две стороны данной системы. Устойчивое развитие территорий как цель и результат градостроительной деятельности, вероятно, выступает основным представлением, которое сегодня является системообразующим началом для построения подсистемы материальных норм градостроительного права. Представление о градостроительной деятельности как о регулируемых правоотношениях между ее субъектами, скорее, ответственно за формирование подсистемы процессуальных норм.

На наш взгляд, в процессуальном отношении градостроительное право — и прежде всего ГрК РФ — является достаточно целостным и непротиворечивым. В нем присутствуют последовательность и причинно-следственная связанность норм. Вслед за многими критиками мы можем отметить некоторую избыточность правового регулирования градостроительной деятельности (избыточность процессуальных действий), которая является сдерживающим фактором при ее осуществлении, и гипертрофию некоторых частных разделов и глав закона.

Вместе с тем, на наш взгляд, необходимо более отчетливое определение границ применения представления о градостроительной деятельности. Мы отчетливо понимаем, что градостроительная деятельность является одной из сторон созидательной человеческой деятельности, но в представлении разных людей границы этой деятельности различны. Например, мы не представляем, где заканчиваются процессы строительства инфраструктурных объектов и начинается

их функционирование как инженерных систем с особенностями правового регулирования. Прежде всего это связано с непрерывными модернизационными изменениями таких систем, наращиванием их ресурсных возможностей, реконструкциями и ремонтами и т.д. Большинство экспертов сегодня вряд ли даст исчерпывающий ответ на вопрос о том, где заканчиваются градостроительные изменения территории и начинаются природопользование и природообустройство. В результате у нас может сформироваться представление о том, что градостроительная деятельность всеохватна и является некоторой первоосновой любой предметной созидательной деятельности человека (в чем трудно усомниться, если мы рассматриваем, например, храм не только как результат архитектурно-строительной деятельности, но и как «концентратор» всех видов искусств: изобразительного, музыкального и как центр социального притяжения).

Тем не менее система градостроительного права должна быть четко очерченной, и границы градостроительной деятельности должны быть определены этим правом. Следовательно, у нас не должно возникать неопределенностей в отношении ее содержательной стороны. К сожалению, существующая юридическая и неюридическая практика показывают, что такой содержательной определенности нет, что процессы градостроительного регулирования размыты и часто перетекают в другие области права, что заставляет нас говорить о системе связанного законодательства. Особенно интересным образом это проявляется в правоприменительной практике. Из обзора судебных решений в этой сфере видно, что мотивация создается искусственным образом, путем комбинирования различных норм, содержащихся в законах и подзаконных актах, относящихся к весьма неродственным отраслям права. В связи с этим некоторые судебные решения представляются не совсем правомерными, а иногда и спорными. Это, безусловно, недостаток не правоохранительной системы, а самого законодательства.

В некоторых последующих своих работах (как и в ряде предыдущих) мы намерены обсудить, какими способами правового регулирования можно конкретизировать представление о градостроительной деятельности как совокупности ее элементов в градостроительном праве и связанном законодательстве.

Далее несколько отвлечемся от юридического исследования и обратимся к научной природе термина «устойчивое развитие территорий», без глубинного (философского) понимания которого мы вряд ли можем определиться в содержательно-правовой природе и методологии высших форм градостроительной деятельности как науки и продолжить дальнейший законотворческий процесс.

На первый взгляд, устойчивое развитие предполагает наличие определенной тенденции, не подверженной случайным изменениям (т.е. волатильности). Однако в природе и в обществе нет примеров реальных устойчивых неограниченно во времени и пространстве систем. Более того, именно в неустойчивости часто заключаются движущие силы любого изменения, в том числе такого, которое мы называем градостроительным развитием. Сам термин «развитие» может предполагать как позитивные, так и негативные исходы (например развитие болезни). Поэтому для большей определенности используются более категоричные термины «прогресс» и «регресс». Развитие, ассоциированное с прогрессом, и отражает тот смысл, который мы закладываем в исследуемое нами понятие «устойчивое развитие».

Далее следует понять, возможно ли вообще существование представления об устойчивом развитии территории как характеризующего реально наблюдаемые процессы градостроительной деятельности в историческом, современном и перспективном контексте.

Исторический опыт показывает нам, что градостроительная наука демонстрирует долгосрочные тенденции в обосновании развития поселенческих систем. Базовые принципы градостроительства, сформулированные и реализованные греком Гипподамом и римлянином Витрувием, не претерпели существенных изменений в современном мире. Дополнение их элементами, связанными с новой инженерной инфраструктурой, обусловлено исключительно развитием технической науки. С точки зрения планировочных решений, древние — или средневековые — города (для времени их существования и уровня технологического развития) не менее устойчивы и не менее развиты, чем современные (хотя в древности представление об устойчивости развития не существовало). Различия в городском и сельском расселении также возникли в древности и сохранились практически в том же состоянии до настоящего времени. Пространственные особенности организации природопользования не претерпели принципиальных изменений — кроме тех, что связаны с научно-технологическим прогрессом.

Это означает, что развитие территорий как исторический градостроительный процесс (по крайней мере, за последние триста лет) является абсолютной проекцией процесса смены технологических укладов, так или иначе определяющих особенности строительных технологий и инженерные и социальные технологии в инфраструктуре. Наблюдаемая локальная неустойчивость развития территорий целиком обусловлена либо экономическими причинами (в том числе связанными с цикличностью экономического и технологического развития) либо внешним разрушительным воздействием (последствия войн и иных социальных конфликтов, природных катаклизмов). Таким образом, в исторической ретроспективе территориальные образования не характеризуются современными представлениями об устойчивости собственного развития, т.е. устойчивое развитие территорий не имеет исторического контекста.

С экономической точки зрения (в рамках рыночной экономической парадигмы) не существует факторов, ограничивающих в настоящем градостроительное развитие территорий (нерыночные процессы суверенизации экономики мы не рассматриваем). Возможным ограничительным фактором в будущем может явиться смена экономической парадигмы, обусловленная переходом к рациональному (в ограничительном представлении о благосостоянии) потреблению материальных продуктов и услуг. При этом представление об устойчивом экономическом развитии территорий (экономическом росте) становится избыточным.

С экологической точки зрения фактором, ограничивающим градостроительное развитие территорий, является потребность в соблюдении нормируемого урбано-экологического баланса. Однако отсутствуют объективные критерии такого баланса для территорий с различными плотностями населения и системами расселения в различных климатических условиях и при различных уровнях развития систем инфраструктуры. В силу этих причин среда обитания человека продолжает трансформироваться растущими темпами, что не обеспечивает нормируемой устойчивости экологического развития. Следовательно, необходимо появление других общественных регуляторов равновесного (неуничтожительного) сосуществования природы и техногене-

за. В этом смысле у представления об устойчивости экологического развития очень неясные перспективы.

Трансформируются современные представления о перспективных изменениях народонаселения планеты с учетом возможных глобальных сдвигов в продолжительности жизни, изменения ее качества и порождаемых этими обстоятельствами социально-психологических изменений. Возможное замедление темпов роста народонаселения, качественное изменение его структуры не могут не сказаться на темпах градостроительных изменений и самом характере градостроительного развития (вполне возможны и уже наблюдаются регрессные градостроительные тенденции).

Из высказанных предположений следует спорность сохранения в перспективе относительно недавно возникшего представления об устойчивом развитии территорий (которое «отцы римского клуба» использовали совершенно по иному поводу). Также очевидно и то, что будут неизбежно трансформироваться и градостроительные институты, являющиеся сегодня основными элементами градостроительной деятельности, и вполне возможно, что некоторые из них и вовсе исчезнут.

Таким образом, мы призываем согласиться с тем, что представление об устойчивом развитии территорий суть паллиативное представление, зависимое от текущей социально-экономической конъюнктуры, что оно не отражает реальных процессов долговременных градостроительных изменений и не может существенным образом воздействовать на эти процессы в будущем. Именно по этим причинам нам представляется сомнительным его дальнейшее сохранение в качестве фундаментальной основы построения парадигмы градостроительного права. Тем не менее мы предполагаем, что высказанные нами аргументы могут быть оспорены другими экспертами, и будем весьма заинтересованы в продолжении научной дискуссии по поднятой проблеме.

Завершая наше исследование фундаментальных представлений современного российского градостроительного права, которое носит в некоторой степени философско-правовой характер, мы отмечаем необходимость дальнейшего приоритетного совершенствования основ градостроительного права, а вовсе не его частных приложений, на что в последнее время нацелены наши государственные институты.

Городское хозяйство: понятие и структура*

Таболин Владимир Викторович,
профессор кафедры публичного права и правового обеспечения управления Государственного университета управления,
старший научный сотрудник Юридического института Южно-Уральского государственного университета (НИУ),
доктор юридических наук, профессор
tabolin@mail.ru

Статья посвящена вопросам современного понимания термина «городское хозяйство» с учетом комплексности и междисциплинарности научного представления о его сущности и роли в обеспечении качества жизни человека. Также рассмотрены проблемы правового регулирования и оптимального функционирования городского хозяйства.

Ключевые слова: город, городское хозяйство.

Urban Economy: The Concept and Structure

Tabolin Vladimir V.
Professor of the Department of Public Law and Legal Support of Management of the State University of Management
Senior Research Scientist of the Law Institute of the South Ural State University (NRU)
LL.D., Professor

The article is dedicated to issues of modern understanding of the urban economy term taking into account the complex and inter-disciplinary character of the scientific image of its essence and role in ensuring quality of human life. Issues of the legal regulation and optimal functioning of the urban economy are also reviewed.

Keywords: city, urban economy.

Городское хозяйство в настоящее время в любом городе представляет собой комплекс общественных отношений, урегулированных нормами городского права и складывающихся в области административных отношений органов го-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 19-011-00720 «Разработка научных основ юридической урбанологии как нового комплексного направления в юридической науке о городах».

родского управления с подрядными частными компаниями в производственной и коммунальной сферах эксплуатации жилых и нежилых зданий, систем жизнеобеспечения, дорожной сети, инженерных коммуникаций, благоустройства улиц и дворов, сохранения зеленых насаждений и др.

На наш взгляд, главными особенностями городского хозяйства являются его динамичность и «междисциплинарность» в научных подходах к организации и регулированию его функционирования, поскольку от его функционирования практически полностью зависят качество жизнедеятельности жителей, физическое существование и облик города. Оно требует внимания юридической, экономической, социологической, инженерной, управленческой, архитектурной, урбанистической, географической и других наук. В данной статье мы рассмотрим научные подходы к двум главным аспектам — понятию и структуре городского хозяйства.

Для того чтобы с точки зрения права дать научное определение городскому хозяйству, необходимо установить родовое понятие «хозяйство», которое включает в себя хозяйственно-экономическую деятельность городов, проведение инвестиционной и инновационной политик, укрепление финансовой базы территории, улучшение хозяйственного климата, создание благоприятных условий для развития малого бизнеса, проведение структурной перестройки промышленности в городе, развитие межтерриториальных и внешнеэкономических связей, а также направлено на удовлетворение интересов населения.

Н.Н. Ярош определяет хозяйство как экономическую категорию, представляющую собой организованную экономическую деятельность субъектов по использованию ресурсов с целью получения определенного результата. Однако автор отмечает, что эта категория не только экономическая, но и философская, в частности, автор ссылается на позицию С.Н. Булгакова, философские взгляды которого на окружающую действительность представляют мир как хозяйство[1].

По нашему мнению, хозяйство представляет собой комплекс правовых и социально-экономических отношений, складывающихся в различных сферах обслуживания населения города и удовлетворения его потребностей в результате целенаправленной управленческой деятельности городских органов власти и управления.

Н.Н. Ярош выделяет главный аспект, объединяющий понятия «город» и «хозяйство» — это их субъект, т.е. человек с его потребностями либо совокупность людей — городские жители. Подчеркивая многозначность понятия «городское хозяйство», автор определяет его как пространственно-временную систему; экономическую и философскую категорию; способы удовлетворения потребностей определенной категории людей; потребителя ресурсов для организации производства продуктов и услуг с целью удовлетворения потребностей; работодателя (на предприятиях города в основном работают его жители); отрасль (подсистему) народного хозяйства страны; подсистему системы управления городом. Конечно, нельзя данное определение признать корректным с точки зрения признаков городского хозяйства — это, скорее всего, основные его правовые статусы в зависимости от тех функций, которые реализуются городским хозяйством, или услуг, оказываемых населению города.

У разных ученых имеются различные точки зрения на содержание данного термина. Одни исследователи рассматривают городское хозяйство с экономической точки зрения как совокупность предприятий и учреждений, относящихся к муниципальной собственности (коммунальное хозяйство), и подходят к решению вопроса с позиции, кому принадлежит данная собственность[2].

По нашему мнению, подобный подход снимает с органов местного самоуправления заботу о создании условий для развития территории муниципального образования и значительно снижает их интерес в создании условий для инвестиционной и иной деятельности, направленной на создание благоприятных условий для хозяйствования на данной территории.

Другие ученые относят к городскому хозяйству всю совокупность хозяйств, расположенных на территории города, поскольку властные полномочия органов местного самоуправления распространяются на все хозяйствующие субъекты[3]. Подобный подход ставит местное самоуправление над другими хозяйствующими субъектами и предполагает известные монопольные права органов местного самоуправления, дает им необоснованные преимущества в конкуренции, прежде всего, с частным сектором на территории муниципального образования. Кроме того, при подобном подходе происходят размывание понятия власти и подрыв ее авторитета, так как осуществляется подмена ориентиров, что, в свою очередь, приводит к недобросовестному исполнению местным самоуправлением той части общественных дел, которые возложены на нее законом.

Известный ученый Л.А. Велихов весьма лаконично определяет муниципальное хозяйство как «деятельность города в лице его городских публичных органов, направленная к удовлетворению известных коллективных потребностей городского населения»[4]. В данном случае будет правильным считать термины «городское» и «муниципальное» хозяйство синонимами, но современное состояние муниципальной собственности или, вернее сказать, отсутствие средств обеспечения жизнедеятельности города, не позволит это сделать.

Таким образом, можно представить городское хозяйство как совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей населения. Но это определение не отражает сущность правоотношений, возникающих в процессе этой хозяйственной деятельности.

---

[1] Ярош Н.Н. Влияние происхождений понятий «город» и «хозяйство» на формирование экономической категории «городское хозяйство» // Экономический журнал. 2010. № 4 (20). С. 87–99.

[2] Например, Новиков И.В. История понятия «городское хозяйство» в российском законодательстве и как фактор экономического развития городов России // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 1 : Экономика и управление. 2014. № 4 (10). С. 67–71.

[3] Например, Стадолин М.Е., Жуков А.И., Петрина О.А. Управление жилищно-коммунальным хозяйством в муниципальных образованиях. М. : Издательский дом ГУУ, 2016. 215 с.

[4] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. В 2 частях. М. : Л. : Гос. изд-во, 1928. С. 217.

В данном определении присутствует тот критерий, по которому мы можем развести две предыдущие точки зрения, определив, что в понятие городского хозяйства включаются хозяйствующие субъекты как муниципальной, так и иных форм собственности, но лишь те, деятельность которых служит удовлетворению коллективных потребностей населения города.

Городское хозяйство с точки зрения ведения хозяйственной деятельности в значительной степени носит черты частного хозяйства, так как выступает на рынке как самостоятельный и, что особенно важно, равноправный субъект хозяйственной деятельности. То есть оно может самостоятельно использовать находящуюся в его распоряжении собственность, финансовые ресурсы, землю. Однако применять все эти ресурсы органы местного самоуправления должны в целях выполнения общественных функций, возложенных на них. В связи с этим и формы распределения результатов хозяйственной деятельности общественны по своей природе.

В этом проявляется общественный характер городского хозяйства, поскольку горожане являются одновременно и заказчиками услуг, оказываемых органами местного самоуправления по их поручению, и коллективным собственником муниципального имущества.

Городское хозяйство отличается от государственного достаточно широкими правами в области хозяйственной деятельности и прежде всего — в области распоряжения собственными ресурсами, а от частного хозяйства — общественным характером использования результатов деятельности. Однако нельзя оставить без внимания тот факт, что современные российские города, за исключением крупных, как и большинство муниципальных образований, не обладают необходимыми и достаточными ресурсами для полного и эффективного исполнения своих функций.

Исходя из особенностей и состава данной сферы, на наш взгляд, можно сформулировать понятие «городское хозяйство» следующим образом: это совокупность правовых и материальных отношений, возникающих между органами городского управления (самоуправления) и субъектами хозяйственной и иной общественно значимой деятельности по поводу использования материальных ресурсов в коллективных интересах городского населения.

Проблемой для городских территорий является построение оптимальной структуры городского хозяйства, обеспечивающей эффективную реализацию всех ее функций. Структура городского хозяйства должна соответствовать функциям и задачам обеспечения жизнедеятельности горожан, которая непосредственно зависит от особенностей правового статуса города, социально-экономической ситуации в городе, степени механизации и автоматизации городского хозяйства, уровня и качества правового регулирования городских общественных отношений.

При этом сам критерий «оптимальности» (от лат. optimus — наилучшее) носит весьма многозначный и часто субъективный характер, зависящий от выбора критерия. Например, в малом городе при большом дефиците бюджета главным критерием будет экономия средств, что значит максимальное упрощение структуры — только самое необходимое. А в таком мегаполисе, как Москва, любая функция городского хозяйства превращается в отрасль промышленности с многочисленными учреждениями, предприятиями и аппаратом управления.

Тем самым формирование структуры городского хозяйства в настоящее время зависит во многом от статуса города и определяется законами субъектов РФ и уставами городов. Следует отметить, что необходимость поиска властями городов собственных подходов к построению структуры органов самоуправления обусловлена спецификой местных условий. В данном случае речь идет о влиянии природных, исторических, демографических и экономических факторов. Только при их учете управление городским хозяйством может быть эффективным.

Л.Н. Чернышов справедливо отмечает, что управление городом должно не только сводиться к оперативному управлению городским хозяйством, но и предусматривать и стратегическое управление городским развитием. Поэтому главной целью деятельности городской администрации, отражающей интересы горожан, должно быть создание условий, при которых муниципальное образование находится в состоянии развития, которое должно отвечать следующим требованиям:

— число единиц жилья и величина услуг соцкультбыта увеличиваются быстрее, чем количество жителей и рабочих мест;

— количество рабочих мест примерно совпадает с количеством жителей трудоспособного возраста, безработица отсутствует;

— повышается комфортность проживания, что вызывает приток в город новых жителей[5].

Нужно признать данные требования несколько идеализированными, так как достижение подобной системности — весьма непростая, а в некоторых случаях просто нерешаемая задача.

В целом, по мнению специалистов, структура городского хозяйства интегрирует более 30 видов деятельности, основными из которых являются: жилищное хозяйство и ремонтно-эксплуатационная деятельность, водоснабжение и водоотведение, коммунальная энергетика, городской транспорт и связь, дороги и тротуары, парки и скверы, благоустройство территории, оказание комплекса муниципальных услуг населению, предприятия и организации бытового обслуживания, торговли и общественного питания, здравоохранения, культуры и спорта, экологии, охраны общественного порядка и др.

В структуре и функциях для всех городов необходима определенная общая система, которая должна прежде всего выражаться в единых подходах к построению управленческих органов и разграничению их функций. Можно выделить шесть основных блоков функций (сфер деятельности), в той или иной степени присущих всем городам, на основе которых формируется система их управления:

1) городская экономика и финансы;

2) строительство и ЖКХ;

3) социальная сфера (образование, здравоохранение, социальная защита, культура);

4) сфера потребительского рынка (торговля, бытовые услуги, общественное питание, досуг и развлечения);

5) охрана общественного порядка и обеспечение безопасности городских объектов и населения;

6) административно-управленческая деятельность органов городского управления и хозяйствующих субъектов

[5] Чернышов Л.Н. Современные методы управления городским хозяйством на основе сити-менеджмента // Экономика строительства. 2011. № 4 (10). С. 20–25.

(кадровая, бухгалтерская, канцелярская, юридическая, архивная и т.п.).

Подобный подход позволяет при формировании структуры городского хозяйства и органов управления ничего «не забыть», т.е. сформировать систему, адекватную задачам обеспечения жизнедеятельности любого города. Особенностью ее будет «масштаб» приоритетных направлений развития города, выбранный городской властью с учетом интересов населения и экономических возможностей города. Например, наличие активного прироста населения потребует строительства жилых и социальных объектов, запущенность городских зеленых зон — усиленного благоустройства и т.д.

Развитие городского хозяйства, как любая деятельность, должно опираться на определенные ресурсы. Прежде всего в это понятие включают природные ресурсы (земля, недра), а также производственный потенциал, производственные мощности, расположенные на данной территории, поскольку от них зависит эффективность инвестиций, вкладываемых в регион, они определяют структуру производственной деятельности и благосостояние населения.

Сегодня важным фактором развития становится широкое внедрение в городское хозяйство информационных технологий. Наиболее амбициозным проектом в данной сфере является активно обсуждаемая в СМИ концепция «умного города», которая предполагает, в частности, высокую технологичность городской инфраструктуры и повышение качества управления городскими ресурсами. Однако необходимо отметить, что данная новация «пришла» к нам с запада и, как всегда в таких случаях, необходимо хорошо подумать и проанализировать все теоретические и практические аспекты ее внедрения в нашу российскую жизнь.

Нужно согласиться с С.Н. Максимовым, который предупреждает, что за олицетворением «умных городов» с всеобщей компьютеризацией и могуществом IT-технологий просматриваются вполне прозаические интересы разработчиков соответствующих технологий и техники вроде HP, CISCO, IBM, обещающих решить с их помощью все проблемы современных городов[6].

Внедрение новых технологий производства работ, современных строительных материалов, а также новых организационно-технических методов выполнения работ позволяет сегодня существенно сократить негативное воздействие на жителей города: кардинально сокращаются сроки выполнения работ по благоустройству территории, графики проведения ремонта не создают дополнительных проблем жителям, значительно снижены факты шумового воздействия во время производства работ, эффективные технологии выполнения ремонтно-строительных работ позволяют основательно повысить их качество и т.п. Это, в свою очередь, приводит к более позитивному отношению горожан к месту своего проживания и городским органам власти.

Не менее важным ресурсом, без которого невозможна никакая хозяйственная деятельность, является тот объем полномочий, которым наделен хозяйствующий субъект по закону, другими словами, определенный правовой ресурс. Как без наличия у работников определенных навыков деятельности и технологий нельзя реализовать возможности материальных ресурсов, так и без правового ресурса невозможно осуществлять хозяйственную деятельность. Так, наличие богатых природных ресурсов еще не означает богатство населения, проживающего на данной территории. Примеров тому достаточно много[7].

Даже неполный перечень рассмотренных проблем свидетельствует о наличии глубинных причин и о необходимости поиска путей их решения в структуре городского хозяйства. Формирование структуры городского хозяйства — сложный и многомерный процесс, но отказ от нерациональных моделей управления, опора на анализ и учет местных особенностей городов дают положительные результаты. В значительной степени это связано с потенциалом правовых норм, формирующим правовое поле, в котором в настоящее время функционирует и развивается городское хозяйство.

[6] Максимов С.Н. «Умный город»: к вопросу о понятии и концепции // Проблемы современной экономики. 2017. № 1. С. 117–120.

[7] Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством : учебное пособие. М. : Дело, 1998. С. 19.

Литература

1. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л.А. Велихов. Москва ; Ленинград : Гос. изд-во, 1928. 467 с.
2. Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством : учебное пособие / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. Москва : Дело, 1998. 126 с.
3. Максимов С.Н. «Умный город»: к вопросу о понятии и концепции / С.Н. Максимов // Проблемы современной экономики. 2017. № 1. С. 117–120.
4. Новиков И.В. История понятия «городское хозяйство» в российском законодательстве и как фактор экономического развития городов России / И.В. Новиков // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 1 : Экономика и управление. 2014. № 4 (10). С. 67–71.
5. Стадолин М.Е. Управление жилищно-коммунальным хозяйством в муниципальных образованиях / М.Е. Стадолин, А.И. Жуков, О.А. Петрина. Москва : Издательский дом ГУУ, 2016. 215 с.
6. Чернышов Л.Н. Современные методы управления городским хозяйством на основе сити-менеджмента / Л.Н. Чернышов // Экономика строительства. 2011. № 4 (10). С. 20–25.
7. Ярош Н.Н. Влияние происхождений понятий «город» и «хозяйство» на формирование экономической категории «городское хозяйство» / Н.Н. Ярош // Экономический журнал. 2010. № 4 (20). С. 87–99.

Разрешение на строительство: для решения организационно-правовых проблем требуются более активные действия

Упоров Иван Владимирович,
доктор исторических наук,
кандидат юридических наук, профессор
uporov@list.ru

Бескоровайная Елена Сергеевна,
старший преподаватель кафедры конституционного и административного права
Краснодарского университета
Министерства внутренних дел Российской Федерации
avtor@lawinfo.ru

Рассматриваются дискуссионные вопросы, связанные с правовым регулированием и практикой выдачи разрешений на строительство (реконструкцию) капитальных объектов. Отмечается, что оформление необходимых для разрешения строительства документов и их согласование затягиваются сверх нормативных сроков, и эта проблема не решается уже более двадцати лет. Обосновываются соответствующие предложения по исправлению создавшегося положения.

Ключевые слова: строительство, разрешение, город, кодекс, документы, администрация, органы местного самоуправления, публичные слушания.

Construction Permit: Solution of Organizational and Legal Issues Requires More Active Actions

Uporov Ivan V.
Doctor of History
PhD (Law), Professor

Beskorovaynaya Elena S.
Senior Lecturer of the Department of Constitutional and Administrative Law
of the Krasnodar University of the Ministry of the Interior of the Russian Federation

The article reviews discussion issues related to the legal regulation and practice of the issue of capital object construction (reconstruction) permits. It is noted that the issue and approval of documents required to permit construction are delayed above the legally established terms, and this problem remains unsolved for more than twenty years. The corresponding proposals for the amendment of the existing situation are justified.

Keywords: construction, permit, city, code, documents, administration, local self-government authorities, public hearings.

В градостроительном законодательстве новейшей России понятие «разрешение на строительство» претерпело определенные изменения. Так, в первом Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее — ГрадК РФ), принятом в 1998 г., такое разрешение в ч. 1 ст. 62 определялось как документ, «удостоверяющий право собственника, владельца, арендатора или пользователя объекта недвижимости осуществить застройку земельного участка, строительство, реконструкцию здания, строения и сооружения, благоустройство территории»[1]. Новый и действующий ГрадК РФ 2005 г. в начальной редакции в ч. 1 ст. 51 характеризовал разрешение на строительство прежде всего как документ, «подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка», а уже потом только указывалось на право застройщика «осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом»[2]. В дальнейшем формулировка указанной нормы видоизменялась (один раз в 2016 г. и дважды в 2018 г.), она стала неоправданно, на наш взгляд, громоздкой (на этом аспекте мы не заостряем внимание), однако общий подход законодателя остался прежним, и суть его в том, что разрешение на строительство — это документ, подтверждающий соответствие проектной документации установленным градостроительным требованиям, включая вопросы планировки и межевания

[1] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ (ред. от 31.12.2005) // Российская газета. 1998. 12 мая.

[2] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Российская газета. 2004. 30 декабря.

территории, и именно такой документ дает право застройщику осуществлять строительство (реконструкцию) объекта недвижимости. Помимо ГрадК РФ (здесь и далее имеется ввиду кодекс в актуальной редакции), определение разрешения на строительство содержится и в ряде других правовых актов. Так, в ст. 2 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» записано, что разрешение на строительство представляет собой «основание для реализации архитектурного проекта, выдаваемое заказчику (застройщику) ... в целях контроля за выполнением градостроительных нормативов, требований утвержденной градостроительной документации, а также в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде»[3]. Однако данный закон не рассматривает порядок выдачи разрешения на строительство, нет в нем и ссылки на ГрадК РФ как базовый законодательный акт в сфере строительства, что представляется неправильным.

Приведенные сведения показывают, что при кажущейся простоте понятие «разрешение на строительство» не имеет однозначного толкования, поскольку здесь пересекаются юридические акты разных отраслей права. В частности, при наличии только одной проектной документации, согласованной со всеми заинтересованными органами, начинать строительство нельзя, поскольку, как справедливо отмечает А.С. Герасимов, разрешение на строительство — это «административный акт (так как выдается органами исполнительной власти или местного самоуправления), предоставляющий право осуществить застройку ... Следовательно, разрешение на строительство не только и не столько правомочие застройщика, сколько возложение на него обязанности соблюдать все требования закона при строительстве объекта»[4]. При этом выдача разрешения на строительство осуществляется в абсолютном большинстве случаев актами исполнительных органов местного самоуправления, что подтверждает наличие административно-правового компонента в институте разрешения на строительство.

Не менее важно отметить и то, что порядок оформления документов, необходимых для выдачи разрешения на строительство, довольно сложен и его регламентируют нормы ГрадК РФ, ГК РФ, ЗК РФ, а также ряда других законов и подзаконных нормативно-правовых актов[5] и др. Данные отношения также регулируются законами и актами исполнительных органов власти субъектов РФ и актами органов местного самоуправления. Основная мысль в этих актах состоит в том, что наличие разработанной и утвержденной в установленном порядке проектной документации является обязательным условием для получения разрешения на строительство, а само разрешение на строительство представляет собой единственное законное основание для практического осуществления строительства (реконструкции, капитального ремонта).

Следует заметить, что законодатель установил исчерпывающий перечень документов, необходимых для получения разрешения на строительство (довольно объемный пакет, перечисленный в ч. 7 ст. 51 ГрадК РФ), в том числе согласие всех правообладателей объекта капитального строительства в случае его реконструкции. Вместе с тем законодатель не определяет порядка решения вопросов в случаях, если согласия не удается достигнуть. По смыслу ч. 7 ст. 51 ГрадК РФ выходит, что даже если один правообладатель против реконструкции, то разрешение на строительство не может быть выдано, а спорный вопрос должен решаться в частном порядке в рамках гражданско-правовых отношений. Очевидно, что в такого рода ситуациях необходимо учитывать, нарушает ли проект реконструкции права сособственников объекта в соответствии с его целевым назначением — если не нарушает, что очевидно, разрешение может быть выдано вне зависимости от согласия правообладателей, но пока этот вопрос остается дискуссионным[6].

Заметим далее, что полномочия органов местного самоуправления по выдаче разрешений на строительство тесно связаны с институтом видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (ст. 37–40 ГрадК РФ). Дело в том, что для каждой из территориальных зон могут устанавливаться основные виды разрешенного использования; условно разрешенные виды использования; вспомогательные виды разрешенного использования (ст. 37 ГрадК РФ). В отличие от ГрадК РФ 1998 г., действующий ГрадК РФ не содержит базовой дефиниции «разрешенное использование». В этой связи заслуживает поддержки предложение А.П. Анисимова законодательно закрепить такую дефиницию[7]. При этом нужно заметить, что, в отличие от порядка использования земельных участков и объектов капитального строительства, предусмотренного для основного вида разрешенного использования, при котором владелец земельного участка или объекта капитального строительства самостоятельно выбирает вид использования из нескольких видов разрешенного использования, это очень важный момент в контексте рассматриваемой проблематики, и он обусловлен тем, что условно разрешенный вид использования является видом разрешенного использования, не предусмотренным градостроительным регламентом для данной территориальной зоны или подзоны, и для того чтобы получить указанное разрешение, заинтересованное физическое или юридическое лицо направляет заявление в соответствующее подразделение местной администрации.

В части 10 ст. 39 ГрадК РФ указывается, что расходы, связанные с организацией и проведением общественных обсуждений или публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования, несет физическое или юридическое лицо,

---

[3] Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[4] Герасимов А.С. Разрешение на строительство // Бизнес-адвокат. 2005. № 16. С. 43.

[5] Правила выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения, а также объектов недвижимости на территориях объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения (утв. Постановлением Правительства РФ от 10.03.2000 № 221) // СПС «КонсультантПлюс» ; Постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 (ред. от 22.10.2018) «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» // СПС «КонсультантПлюс» ; Инструкция о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации (утв. Постановлением Госстроя РФ от 29.10.2002 № 150) // СПС «КонсультантПлюс» ; и др.

[6] Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения. М. : Закон и право, 2000. С. 135.

[7] Анисимов А.П. Разрешенное использование земельных участков: вопросы теории // Гражданское право. 2006. № 4. С. 32–35.

заинтересованное в предоставлении такого разрешения. На наш взгляд, данная норма противоречит сущности института публичных (общественных) слушаний, проводимых в муниципальных образованиях. В этой же связи заметим, что понятие общественного обсуждения было введено в ГрадК РФ сравнительно недавно — Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[8] — до этого как в ГрадК РФ, так и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[9] (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) предусматривались только «публичные» слушания. Между тем, как справедливо отмечается в литературе, различие между «общественными обсуждениями» и «публичными слушаниями» лишь в том, что при «обсуждении» очная форма дискуссии не предусматривается[10]. И при всей разности мнений о понятии публичных (общественных) слушаний справедливо подчеркиваются именно публичные начала этой формы осуществления населением права на местное самоуправление. Как отмечает З.Г. Тамазов, в публичных слушаниях проявляется непосредственная связь местного самоуправления с населением, а свобода обсуждения соответствует демократическому характеру данного института; значимость выносимых на обсуждение вопросов должна повышать ответственность субъектов инициативы проведения публичных слушаний, и такого рода мероприятия не должны проводиться сами по себе, а должны нести вполне определенную социальную функцию[11]. С этим нельзя не согласиться. Исходя из приведенных рассуждений, представляется неправильным бремя расходов на проведение публичных слушаний возлагать на физическое или юридическое лицо, заинтересованное в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства — ведь на публичных слушаниях решаются вопросы, которые затрагивают многих жителей муниципального образования, соответственно, целесообразно соответствующее положение из ГрадК РФ исключить, а расходы на проведение слушаний должен нести муниципальный бюджет. В этом же контексте представляется сомнительным отмеченное выше решение законодателя выделять, помимо «публичных слушаний», также и «общественные обсуждения», которые могут быть лишь одной из форм проведения публичных слушаний. Этот же институт («общественные обсуждения») введен также в ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ как одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления в сфере градостроительства. Мы полагаем, что такой шаг законодателя, призванный, очевидно, упростить процедуру выдачи разрешения на строительство (так как общественные обсуждения организовать проще), на деле лишь ослабляет общественный контроль за целесообразностью строительства капитальных объектов на конкретных земельных участках и тем самым усугубляет и без того сложное положение в муниципальных образованиях ввиду множества нарушений законности в данной области общественных отношений.

Следует заметить, что, несмотря на достаточно жесткий временной регламент, в правоприменительной практике выдача разрешений на строительство, как правило, затягивается — и зачастую существенно, причем в новейшей России эта проблема была обозначена как актуальная уже более двадцати лет назад, в частности, она особо подчеркивалась в 2003 г. на заседании правления Российского союза строителей[12]. В свое время на данную проблему вынужден был обратить внимание и В.В. Путин, который, будучи премьер-министром, на одном из заседаний Правительства РФ потребовал сократить сроки ожидания разрешений на строительство в России[13]; тогда была поставлена задача сократить срок для получения согласования, необходимого для разрешения строительства, с фактических на тот момент 423 дней (в среднем) до 35.

Нельзя сказать, что федеральные, региональные и муниципальные структуры не принимали мер по рассматриваемому поводу — обсуждение осуществлялось на самых разных уровнях, и по этому поводу было принято много самых разных решений. Однако воз, как говорится, и ныне там, правильные сами по себе слова остались на бумаге, высказываемым надеждам не суждено было сбыться. И уже недавно, в июне 2019 г., тот же Российский союз строителей в очередной раз обсуждал развитие строительной отрасли, теперь на период до 2030 г., и вновь речь шла среди прочего о том, чтобы «радикально снизить административные барьеры для застройщиков»[14]. Нужно также иметь в виду, что в сфере жилищного строительства количество разрешений на строительство многоквартирных домов с привлечением средств граждан с 2019 г. резко снизилась ввиду перехода на механизм проектирования, в основе которого лежит так называемый эскроу-счет в банке (эта мера призвана защитить права дольщиков, и в целом ее следует оценить положительно, однако на сроки получения разрешения на строительство она не имеет существенного влияния).

Мы полагаем, что для решения рассматриваемой и давно являющейся злободневной проблемы не совсем верно расставлены акценты, в связи с чем, собственно, ситуация не только не меняется к лучшему, но еще больше усугубляется. И речь прежде всего идет о том, что, как мы отмечали, очень часто встречаются злоупотребления со стороны чиновников местных администраций (нередко это касается и чиновников регионального уровня), которые выдают разрешения на строительство в нарушение действующих нормативов, в ре-

---

[8] Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС "КонсультантПлюс".

[9] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[10] Медведев И.Р. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете Закона № 455-ФЗ // Закон. 2018. № 3. С. 126–137.

[11] Тамазов З.Г. Публичные слушания как форма осуществления населением права на местное самоуправление : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. С. 47.

[12] Решение правления Российского союза строителей от 27 ноября 2003 г. «Основная задача строительного комплекса России до 2010 года». URL: https://www.omorrss.ru

[13] Путин поручил кардинально упростить выдачу разрешений на строительство. URL: https://realty.newsru.com/article/09Feb2012/putin

[14] В Казани обсудили стратегию развития строительной отрасли до 2030 г. и переход на проектное финансирование. URL: https://omorrss.ru/press-center/novosti/novosti_rss/v_kazani_obsudili_strategiyu_razvitiya_stroitelnoy_otrasli_rf_do_2030_goda_i_perekhod_na_proektnoe_f/

зультате чего ущемляются интересы многих жителей муниципальных образований. Наиболее наглядно это происходит в крупных городах, когда на уже застроенных территориях появляются новые и новые многоквартирные дома, при этом существующая социальная и инженерная инфраструктуры (поликлиники, школы, детсады, спортплощадки, скверы, стоянки для автомашин и др.) явно не соответствуют плотности застройки, что ущемляет права горожан на благоприятную окружающую среду, ухудшает комфортность проживания, приводит к многочисленным конфликтам. Так, в Краснодаре уже не первый год ведутся «дворовые войны», когда жители смежных многоэтажек, построенных вплотную друг к другу, пытаются огородить «свои» домовые участки, в том числе путем установки бетонных конструкций, заборов и пр.[15].

Зачастую городские власти, сначала давая разрешение на строительство таких «человейников», потом «героически» пытаются решать возникающие проблемы, включая, в частности, возведение пристроек к существующим школам и детским садам, при этом такие пристройки демонстрируются как «успешное» продвижение проблемы школьных и дошкольных образовательных учреждений, в то время как фактически каждая такая пристройка нарушает существующие СНиПы действующих школ и детсадов и еще более усугубляет ситуацию. Не менее распространенной является практика, когда застройщик, получив разрешение на строительство объекта, нарушает его параметры, увеличивая, в частности, этажность, причем нередко практика такова, что подобные нарушения местной администрацией признаются незаконными, и, соответственно, направляются иски в суд, однако в судебном порядке уже начатый строиться или построенный объект узаконивается (чаще всего это делается не без помощи аффилированных экспертов и судей при пассивной позиции местной власти), и администрация разводит руками — дескать, ничего не поделаешь. И происходит, таким образом, своеобразная «игра» в законность и справедливость, за которой стоит корыстный мотив, реализующийся часто в преступной форме.

Мы полагаем, что действующее законодательство в целом в достаточной мере приемлемо для осуществления строительства в нормальном режиме, а корень зла находится в правоприменительной практике. На местах пытаются решать проблемы, но, как правило, такие попытки представляют собой административные решения, которые вряд ли кардинально изменят положение.

[15] «Дворовые войны — 2»: очередной скандал в «селезневском гетто» Краснодара набирает обороты (Противостояние между жильцами соседствующих домов длится не первый год). URL: https://krasnodarmedia.su/news/829278/

На наш взгляд, поскольку строительство является, как показывает практика, сферой, которая затрагивает так или иначе интересы значительной части населения и где одновременно наблюдается концентрированная коррупция, в результате которой нарушаются права десятков тысяч российских граждан на благоприятную городскую среду, необходимо усилить общественный контроль за принимаемыми градостроительными решениями и обеспечить их гласность. Так, представляется целесообразным, чтобы разрешения на строительство объектов, размещаемых на уже застроенных городских территориях, выдавались только с согласия местных депутатов. Конечно, в крупных городах, где множество объектов, это делать сложно, но закон с 2014 г. позволяет создавать муниципальные образования в виде внутригородских районов со своими менее «масштабными» депутатами — очевидно, что этот процесс нужно ускорить. Современные компьютерные и цифровые технологии позволяют делать абсолютно прозрачным весь процесс строительства — начиная от планов застройки территории, проектирования объектов и заканчивая актами о вводе объектов в эксплуатацию. Очевидно, в ГрадК РФ нужно ввести норму о том, чтобы органы местного самоуправления обеспечивали возможность для жителей наблюдать и обсуждать весь этот процесс.

В таком контексте вопрос о сроках согласования проектной документации, необходимой для получения разрешения на строительство, представляется неоднозначным. В настоящее время такое согласование осуществляет застройщик. На наш взгляд, если заказчиком являются бюджетные организации, то именно они должны взять на себя эту задачу, учитывая, что практически все согласующие организации также являются бюджетными (государственными и муниципальными структурами), что должно существенно сократить сроки согласования. Еще одним важнейшим вопросом, затрудняющим и затягивающим начало строительства, является подключение объектов к инфраструктуре (электро-, газо-, водо-, теплоснабжение, подъездные пути и т.д.). На наш взгляд, здесь органы исполнительной власти должны занимать более активную позицию — вплоть до того, чтобы за бюджетные средства создавать необходимые технические возможности для подключения объектов к коммуникациям и стимулировать тем самым бизнес для застройки тех новых территорий, которые определяются генеральным планом города. Наконец, если в городе местная администрация не может навести приемлемый порядок в сфере строительства, то, очевидно, следует на законодательном уровне предусмотреть передачу соответствующих полномочий органам публичной власти субъектов Федерации, при этом данная мера в силу своей чрезвычайности должна быть временной.

Литература

1. Анисимов А.П. Разрешенное использование земельных участков: вопросы теории / А.П. Анисимов // Гражданское право. 2006. № 4. С. 32–35.
2. Герасимов А.С. Разрешение на строительство / А.С. Герасимов // Бизнес-адвокат. 2005. № 16. С. 43–44.
3. Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения / В.П. Камышанский. Москва : ЮНИТИ : Закон и право, 2000. 301 с.
4. Медведев И.Р. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете Закона № 455-ФЗ / И.Р. Медведев // Закон. 2018. № 3. С. 126–137.
5. Тамазов З.Г. Публичные слушания как форма осуществления населением права на местное самоуправление : диссертация кандидата юридических наук / З.Г. Тамазов. Краснодар, 2007. 256 с.

Соучаствующее проектирование в развитии пространств городов России (философский анализ)*

Касаткина Светлана Сергеевна,
доцент кафедры истории и философии
Череповецкого государственного университета,
доктор философских наук
SvetlanaCH5@rambler.ru

Статья раскрывает представление о соучаствующем (партисипативном) проектировании городских территорий. Автор рассматривает особенности отмеченного взаимодействия и обосновывает его преимущественное значение на примере проектов, используемых в городах Вологодской области. Соучаствующее проектирование уравновешивает баланс социального и физического пространств, гармонизирует социальную сферу города в целом. Практики партисипативных отношений в градостроительной деятельности — развивающаяся и перспективная тема современных урбанистических теорий.

Ключевые слова: город, соучаствующее проектирование, партисипативные практики градостроительства, урбосфера, городское пространство, социальная среда города.

Accessory Project Planning in Urban Development of Russia (a Philosophical Analysis)

Kasatkina Svetlana S.
Associate Professor of the Department of History and Philosophy of the Cherepovets State University
PhD (Philosophy)

The article reveals the idea of participatory design of urban areas. The author considers the peculiarities of the mentioned interaction and substantiates its predominant importance on the example of projects used in the Vologda region. Participating design balances the balance of social and physical spaces, harmonizes the social sphere of the city as a whole. The practices of participatory relations in urban planning are an evolving and promising topic of modern urban theories.

Keywords: city, participatory design, participatory practices of urban development, urbosphere, urban space, social environment of the city.

Город представляет собой сферу взаимосвязи ментальных, социальных и физических компонентов среды — урбосферу. Ментальная характеристика города раскрывается смыслами, возникающими в городской жизни (роль города, миссия города, энергия города, стиль города и т.д.), и выражена в концепте города. Социальное пространство города сформировано его структурой, определенной комплексом социальных явлений (взаимоотношений, взаимосвязей субъектов). Физическое поле города — субстрат, измеряемый материальными элементами городской среды и их семиотическими значениями. Физическое и социальное пространства города различимы. Согласно теории П. Сорокина, социальные явления («надорганика») есть «социальная связь, имеющая психическую природу и реализующаяся в сознании индивидов, выступая в то же время по содержанию и продолжительности за его пределы. Это то, что многие называют «социальной душой», это то, что третьи определяют термином «мир ценностей» в противоположность миру вещей...»[1]. Социальная сфера города организует его физическую среду. Качество данного взаимодействия зависит от общих социокультурных ценностей общества, от аспектов политики и правового регулирования.

Рост городов, динамика городской жизни актуализируют проблему конструирования городского пространства. Часто случается, что с позиции социального управления человек — это элемент физической среды, вынужденный приспосабливаться под реализуемые управленческие градостроительные решения. «Подобное обезличивание значительной части пространства приводит к тому, что ограничивается круг его истинных «конструкторов», во всяком случае, обычные индивиды в него не входят»[2]. Поэтому физическое и социальное пространство городов зачастую не сочетаются. Современное строительство городских объектов определено концепциями инженерных сооружений иногда без учета мнений горожан[3]. Проблема участия человека в формировании пространства вокруг себя, места своей жизни в XX и XXI веках стала очевидной. Рассматриваемый вопрос вышел на повестку обсуждений в мировом масштабе.

[1] Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество / под ред. А.Ю. Согомонова. М. : Политиздат, 1992. С. 39.

[2] Социальное пространство современного города / под ред. Г.Б. Кораблевой, А.В. Меренкова. М. : Издательство «Юрайт» ; Екатеринбург : Изд-во Уральского ун-та, 2019. С. 30.

[3] Александер К., Исикава С., Силверстайн М. Города. Здания. Строительство. М. : Изд-во студии Артемия Лебедева, 2014. 1096 с.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 19-011-00720\19.

Одним из вариантов нахождения баланса в градостроительных концепциях стало партисипативное, или соучаствующее проектирование. Под ним понимается процесс проектирования территорий города с привлечением жителей, активистов, экспертов, инвесторов к формированию планов и стратегий по преобразованию городских территорий. Соучаствующее проектирование является современной формой работы с городом, где человеческий и социальный капитал играет ведущую роль в модернизации городской среды. В науке сложился ряд направлений, характеризующих выделенную тему. Теоретические основы социальной архитектуры связаны с трудами К. Александера[4], С. Стивенссона[5], Г. Саноффа[6], Я. Гейла[7] и др. В России исследования партисипативного проектирования затрагиваются в работах В.Л. Глазычева, М.М. Егорова и Т.В. Ильиной[8], Л.Б. Когана[9], С.К. Зимульдиновой[10], Е.А. Репиной и М.А. Захарченко[11], А.Б. Бышовой[12] и других авторов. Большинство теоретиков отмечают, что соучаствующее проектирование в России находится на пути в своды градостроительной документации; контактные методы диалога, партнерства, интерактивные формы взаимодействия социума и градостроителей еще только формируются и постепенно входят в общественный опыт.

В России партисипативное проектирование разворачивается в нескольких направлениях и в ряде регионов. В специфике разновидностей соучастия в формировании городской среды выделяются практики создания общественных организаций (групп городских активистов) для модернизации городской среды; общественные слушания и форумы с участием горожан по вопросам изменения городского пространства; добровольческое движение (акции по городскому благоустройству); привлечение инвестиций в развитие города; практики соучастия в управленческих вопросах по преобразованию городских территорий («народный бюджет») и т.д. Технологии соучаствующего проектирования включаются в современные городские отношения, определяя новые аспекты правового поля городского и муниципального регулирования. Партисипативность градостроительных отношений дополняет понятие и явление социальности как «совокупности общественных отношений, определяющих и обеспечивающих через механизмы власти естественные права и общественные обязанности жителей, проживающих на определенной территории, бережное отношение к их человеческой личности, ее достоинству и свободе»[13]. Под влиянием совместных с горожанами решений многие российские города меняют свой облик, раскрывают положительный потенциал.

Одним из регионов, где соучаствующее проектирование постепенно входит в общественную жизнь городов, является Вологодская область. К примеру, в областном центре — Вологде — и индустриальном центре области — Череповце — сформированы программы «Народный бюджет». Согласно им происходит объединение усилий муниципальной власти каждого города и жителей по распределению финансирования для ряда проектных решений в городской среде. Так, с 2014 г. при участии территориальных общественных самоуправлений в Череповце реализуется проект «Народный бюджет ТОС» [14]. «Каждое территориальное общественное самоуправление ежегодно может выдвинуть несколько инициатив. Инициативы проходят через голосование, а затем утверждаются рабочей группой проекта. Выбранные предложения получают финансирование. В зависимости от численности жителей ТОСы могут ежегодно претендовать на суммы от 1,5 до 2,5 миллиона рублей»[15]. В 2019 г. к проекту «Народный бюджет ТОС» присоединилась Вологда. Данный проект городской администрации направлен на решение актуальных социальных и инфраструктурных вопросов в микрорайонах Вологды. Под реализацию выделено 36 млн рублей из городской казны на благоустройство Вологды. По механизму использования средств разработан алгоритм: изначально вологжане вносят предложения в проект «Народный бюджет ТОС», публично обсуждают наиболее актуальные вопросы, участвуют в общегородском голосовании по проекту на территории каждого ТОСа; затем проект проходит обсуждение на Общественном совете г. Вологды, где утверждается программа реализации проекта «Народный бюджет ТОС»; после чего воплощаются в жизнь инициативные предложения активных граждан[16].

В ходе развития проектов «Народный бюджет ТОС» крупнейшие города Вологодской области изменились. Горожане смогли соучастным образом повлиять на преобразование многих придомовых территорий, дворов. Благоустроены скверы, спортивные площадки, установлены многочисленные хоккейные коробки, повсеместно построены разнообразные детские комплексы (городки), установлены уличные тренажеры, проведены спортивные мероприятия, установлены пандусы для маломобильных групп населения, проведены работы по освещению многих городских территорий, созданы зеленые зоны, благоустроены территории ряда предприятий. Горожане ощущают сопричастность к городу, осознают значимость своих решений, убеждаются в перспективности проекта по совместному распределению части городского бюджета.

По инициативе губернатора О.А. Кувшинникова в малых городах Вологодской области программа «Народный бюд-

---

4 Александер К., Исикава С., Силверстайн М. Указ. соч.

5 Стивенсон Р. Социальное планирование в градостроительной практике. М. : Стройиздат, 1991. 112 с.

6 Санофф Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов. Вологда : Проектная группа 8, 2015. 170 с.

7 Гейл Я. Города для людей. М. : Концерн «Крост» : Альпина Паблишер, 2012. 263 с.

8 Глазычев В.Л., Егоров М.М, Ильина Т.В. Городская среда. Технология развития : настольная книга. М. : Изд-во «Ладья», 1995. 240 с.

9 Коган Л.Б. Урбанология: от городского сознания к знанию // Городское управление. 2010. № 11. С. 2–4.

10 Зимульдинова С.К. От публичных слушаний к соучаствующему проектированию // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2018. № 3. С. 166–170.

11 Репина Е.А., Захарченко М.А. Обзор современных партисипативных российских практик // Градостроительство и архитектура. 2018. № 4 (33). С. 86–92.

12 Бышова А.Б. Развитие идей партисипативного проектирования и применение их на практике // Архитектурные исследования. 2018. № 4 (16). С. 12–20.

13 Таболин В.В. Правовая теория современного российского города. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство «Юрайт», 2019. С. 136.

14 Территориальное общественное самоуправление.

15 Народный бюджет. Официальный сайт города Череповца. URL: https://mayor.cherinfo.ru/nb

16 Официальный сайт Администрации города Вологды. URL: https://vologda-portal.ru/oficialnaya_vologda

жет» также получила должное развитие, однако там работает принцип софинансирования областного и регионального бюджетов. Работа градостроительных советов предусматривает определяющее мнение жителей городов.

Среди других практик соучаствующего проектирования стоит отметить коллективную работу над проектами для масштабных конкурсов по благоустройству городских территорий. Наибольший опыт в данной деятельности за последние годы приобрел город Тотьма. Среди выигранных заявок по реконструкции социального и физического пространств Тотьмы — масштабный проект преобразования культуры Тотьмы в рамках Всероссийского конкурса «Культурная мозаика малых городов и сел», призванный поддержать начинания малых территорий в сфере культуры. Благодаря этому ресурсу город преобразился, были созданы НКО, отдел по туризму и проектной деятельности при администрации города, куда может с инициативной идеей обратиться любой горожанин. В 2019 г. Тотьма выиграла в конкурсе национального проекта «Жилье и городская среда» с предложением по реконструкции городской набережной Кускова, которое обсуждали совместно с горожанами. В целом в Вологодской области Правительство РФ поддержало проекты Тотьмы, Устюжны и Череповца. Все проекты на стадии формирования конкурсных заявок прошли общественные слушания и были одобрены градостроительными советами.

Соучаствующее проектирование имеет большое значение для развития всех уровней урбосферы. Посредством партисипативного взаимодействия горожан и власти укрепляется социальное пространство города. В рамках реализации совместных проектов качественно изменяется физическая среда города, усложняется субстрат урбосферы. При использовании отмеченной формы работы социальные отношения определяют положительный микроклимат города, основанный на доверии и партнерских интересах. Также устанавливается баланс социального и физического пространств, соразмерных человеку и его потребностям.

Литература

1. Александер К. Города. Здания. Строительство / К. Александер, С. Исикава, М. Силверстайн. Москва : Изд-во студии Артемия Лебедева, 2014. 1096 с.
2. Бышова А.Б. Развитие идей партисипативного проектирования и применение их на практике / А.Б. Бышова // Архитектурные исследования. 2018. № 4 (16). С. 12–20.
3. Гейл Я. Города для людей / Я. Гейл. Москва : Крост : Альпина Паблишер, 2012. 263 с.
4. Глазычев В.Л. Городская среда. Технология развития : настольная книга / В.Л. Глазычев, М.М. Егоров, Т.В. Ильина. Москва : Ладья, 1995. 240 с.
5. Зимульдинова С.К. От публичных слушаний к соучаствующему проектированию / С.К. Зимульдинова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2018. № 3. С. 166–170.
6. Коган Л.Б. Урбанология: от городского сознания к знанию / Л.Б. Коган // Городское управление. 2010. № 11. С. 2–4.
7. Репина Е.А. Обзор современных партисипативных российских практик / Е.А. Репина, М.А. Захарченко // Градостроительство и архитектура. 2018. № 4 (33). С. 86–92.
8. Санофф Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов / Г. Санофф. Вологда : Проектная группа 8, 2015. 170 с.
9. Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество / П.А. Сорокин ; под редакцией А.Ю. Согомонова. Москва : Политиздат, 1992. 543 с.
10. Социальное пространство современного города / под редакцией Г.Б. Кораблевой, А.В. Меренкова. Москва : Юрайт ; Екатеринбург : Изд-во Уральского ун-та, 2019. 250 с.
11. Стивенсон Р. Социальное планирование в градостроительной практике / Р. Стивенсон. Москва : Стройиздат, 1991. 112 с.
12. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города / В.В. Таболин. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2019. 358 с.

Уважаемые коллеги!

Образовательное частное учреждение высшего образования «Институт международного права и экономики имени А.С. Грибоедова» совместно с Издательской группой «Юрист» и Российским профессорским собранием приглашает вас принять участие в Международной научно-практической конференции **«Цифровизация в эпоху развития современного общества»**, которая состоится **9 апреля 2020 года** в Центральном Доме Ученых РАН по адресу: г. Москва, улица Пречистенка, д. 1.

В РАМКАХ КОНФЕРЕНЦИИ БУДУТ РАБОТАТЬ СЛЕДУЮЩИЕ СЕКЦИИ:

— «Актуальные проблемы правоприменения на современном цифровом этапе развития общества»;
— «Инновационные подходы к управлению в эпоху цифровой экономики»;
— «Языки в эпоху глобализации и проблема сохранения национального достояния»;
— «Журналистика в современной цифровой среде»;
— «Психолого-педагогические аспекты цифровизации общества».

Форма участия в конференции — очная. Желающим выступить с научным докладом необходимо сообщить тему и прислать аннотацию до **25 марта 2020 года** по адресу электронной почты: ***impe.griboedova@mail.ru***

Безопасность участников долевого строительства

Грищенко Леонид Леонидович,
профессор Академии управления
Министерства внутренних дел Российской Федерации,
профессор Государственного университета управления,
доктор юридических наук, профессор
VVG_59@mail.ru

Кечуткина Анастасия Николаевна,
магистрант Государственного университета управления
Kafprou@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы современной политики в отношении развития городов в процессе жилищного строительства и их влияние на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности населения при возникновении чрезвычайных обстоятельств социального характера. Анализируются современные особенности развития законодательства в сфере строительства. Основное внимание в статье уделяется вопросам деятельности обманутых пайщиков (дольщиков) при ситуациях, которые могут повлечь за собой возникновения чрезвычайных обстоятельств через эскалацию протестных акций, которые могут перерасти в массовые беспорядки. Исследуя неконвенциональные формы антиконституционной деятельности индивидов, групп, организаций обманутых пайщиков (дольщиков), авторы рассматривают возникновение чрезвычайных обстоятельств такого рода через призму дестабилизирующей ситуации, подрывающей государственную и общественную безопасность.

Ключевые слова: город, население, протестные акции, эскроу, законодательство.

The Safety of Participants of Shared Construction

Grischenko Leonid L.
Professor of the Management Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation
Professor of the State University of Management
LL.D., Professor

Kechutkina Anastasia N.
Undergraduate Student of the State University of Management

The article deals with issues of modern policy regarding urban development in the process of housing construction and their impact on ensuring public order and public safety of the population in case of emergency circumstances of a social nature. Modern peculiarities of legislation in the sphere of construction are analyzed. The article focuses on the activities of hired payers (shareholders) in situations that may lead to extraordinary circumstances, through the escalation of protest actions, which may escalate into mass riots. Examining non-competitive forms of unconstitutional activity of individuals, groups, organizations of deceived payers (shareholders), the author considers the emergence of extraordinary circumstances of this kind through the lens of destabilizing situation, which undermines state and public security.

Keywords: city, population, protests, escrow, legislation.

Ранее на страницах журнала был проведен анализ особенностей современного законодательства в сфере защиты населения при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера[1]. Был рассмотрен вариант отселения (эвакуации) населения из зон опасности с использованием автомобильного, воздушного, водного и железнодорожного транспорта. Как показывает современная практика обеспечение безопасности населения города при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера достаточно актуальна, однако является не единственной угрозой в процессе городского строительства.

Не менее опасными обстоятельствами, оказывающими существенное влияние на социальный климат жителей городов, являются чрезвычайные обстоятельства социального характера, которые могут быть инициированы, как различного рода угрозами социального характера, так и непосредственно самими строителями.

Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» в ст. 3 «Обстоятельства введения чрезвычайного положения» дает перечень обстоятельств социального характера, которые потенциально представляют собой прямую угрозу жизни и безопасности людей и даже конституционному строю Российской Федерации. Как показывает практика, устранение этих обстоятельств требует применения особых (чрезвычайных) мер. К таким обстоятельствам,

[1] Грищенко Л.Л. Градостроительная безопасность // Градостроительное право. № 4. 2019. С. 27–30.

согласно закону, относятся: попытки насильственного изменения существующего конституционного строя Российской Федерации; захват и присвоение власти; вооруженный мятеж; массовые беспорядки; террористические акты; блокирование и захват жизненно важных объектов; противоправная деятельность незаконных вооруженных формирований; различного рода межнациональные и межконфессиональные конфликты, которые могут сопровождаться насильственными действиями и создают непосредственную угрозу безопасности жителей, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления[2].

В отдельной статье не представляется возможным рассмотреть весь спектр социальных угроз, которые имеют место в повседневной жизни россиян, проживающих в городах. В данной статье считаем необходимым обратить внимание на одно из чрезвычайных обстоятельств, которое в последние годы все более дестабилизирует обстановку в населенных пунктах и не может не учитываться при решении вопросов градостроительства. Это так называемые массовые беспорядки, причинами которых нередко являются протестные акции.

Как показала практика, протестные акции могут быть в различных сферах общественной жизни: политической, социальной, экономической, культурной. Нередко они захватывают межнациональные, межэтнические и межрелигиозные отношения. По своей сути они выступают формой конструктивной критики, поиска рациональных решений общественных проблем и противоречий. В то же время при определенных условиях протестные акции способны угрожать общественному порядку и общественной безопасности.

Протестные акции социального характера протекают, как правило, в двух основных формах:

— конвенциональной, в форме акций, осуществляемых в рамках права;

— неконвенциональной, в форме антиконституционной деятельности индивидов, групп, организаций. В этом случае они дестабилизируют ситуацию, подрывают государственную и общественную безопасность[3].

Сущностным отличительным признаком всех этих форм при осуществлении политического протеста выступает, как правило, соблюдение или несоблюдение действующих правовых форм, которые регулируют общественный порядок и общественную безопасность в населенном пункте, регионе и в целом в стране.

Опираясь на статистику МВД России при проведении выборки причин протестных акций, мы находим достаточно большое их количество с участием обманутых пайщиков (дольщиков) при долевом строительстве. Наибольшую активность таковые протестные акции с началом XXI столетия в России получили в Ростове-на-Дону, на Кубани, в Перми, Калуге, в малых городах Подмосковья[4].

В 2018–2019 гг. обманутые пайщики (дольщики) существенно активизировались. И это понятно. Они остались без собственной крыши над головой и без надежды на возврат вложенных в строительство средств. Законопослушные граждане, в полной мере выполняющие все обязательства перед своим государством, оказались брошены им. В этой связи созданное общественное движение дольщиков в России объявило о начале масштабных протестных акций, которые проходят по всей стране. Основной формой протеста избрана массовая подача обращений в правоохранительные органы и органы исполнительной власти по регионам, где имеют место проблемы обманутых дольщиков. Разработан поэтапный график мероприятий, которые могут сопровождаться протестными акциями.

Государство пытается решить застарелые проблемы в непростой сфере долевого строительства. Однако предлагаемые решения в виде компенсационного фонда (при этом полноценный механизм функционирования его не разработан) и «единой информационной системы» не могут удовлетворить обманутых людей, которые так и остаются без крыши над головой. Как показывает практика, компенсационный фонд представляет из себя подобие «потемкинской деревни» и не более. По различным оценкам экспертов на строительном и финансовом рынке, в случае наступления масштабного экономического кризиса данный фонд будет способен покрыть не более 4% потерь дольщиков.

Местная власть не готова, а в ряде случаев и не желает брать на себя ответственность за создавшуюся ситуацию в долевом строительстве. При этом экономика личных хозяйств обманутых дольщиков разрушена. Как правило, людям негде жить, нет средств для полноценного содержания своих семей. Более того, эти граждане по факту не имеют полноценной возможности планировать свое будущее. При этом государство в лице чиновников отвернулось от своих сограждан. Собранные денежные средства попросту исчезли в карманах вороватых строительных магнатов. Миллиарды страховых выплат поглотил недобросовестный страховой бизнес.

Современная реальная картина неприглядного положения в долевом строительстве свидетельствует, что порядка 500 тысяч людей, среди которых немало инвалидов, стариков и детей, остались без крыши над головой. Однако данная статистика «ретушируется», а истинная цифра нередко искажается даже на уровне федеральных структур. Обманутые граждане (дольщики) доведены до крайней степени отчаяния. Позади — десятилетия ожиданий. Впереди — неизвестность. Люди балансируют между полным отчаянием и все еще теплящейся надеждой на помощь власти[5].

Проведенный анализ дает основания полагать необходимым существенное воздействие государства на процесс строительства. И первым шагом может стать совершенствование федерального законодательства, которое будет предполагать финансовую ответственность государства перед участниками долевого строительства в форме государственного финансирования (софинансирования) застройщиков-санаторов.

Одним из направлений развития российского законодательства в данной области в настоящее время являются дополнения, внесенные в 2019 г. в ст. 860 Гражданско-

---

[2] Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 35. Ст. 3648.

[3] Княжев В.Б., Майдыков А.Ф., Демин Г.И. Совершенствование организации деятельности территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах : курс лекций. М. : Академия управления МВД России, 2015. 116 с.

[4] Правовое обеспечение управления : учебник / под общ. ред. И.В. Лобанова. М. : КНОРУС, 2019. С. 362–401.

[5] Виноградский С.Н., Кузнецов М.И., Латчук В.Н., Марков В.В. Основы безопасности жизнедеятельности : учебник. М. : ДРОФА, 2015. 208 с.

го кодекса Российской Федерации[6]. Пунктом 7 предусмотрен «Договор счета эскроу», а именно: «По договору счета эскроу банк (эскроу-агент) открывает специальный счет эскроу для учета и блокирования денежных средств, полученных им от владельца счета (депонента) в целях их передачи другому лицу (бенефициару) при возникновении оснований, предусмотренных договором счета эскроу. Права на денежные средства, находящиеся на счете эскроу, принадлежат депоненту до даты возникновения оснований для передачи денежных средств бенефициару, а после указанной даты — бенефициару».

При этом данная правовая установка, хотя и дает некоторые гарантии пайщикам (дольщикам), не может в целом разрешить проблемы, имеющие место в жилищном строительстве.

В этой связи считаем необходимым ввести действенный механизм санации для строительных компаний, которые не выполняют взятых на себя обязательств перед гражданами. Данный механизм уже применяется в банковской сфере и может быть по аналогии использован в долевом строительстве.

Как составляющую системы минимизации угрозы обмана пайщиков (дольщиков) необходимо рассмотреть и решить вопрос о создании специального (частно-) государственного девелопера. Одной из функций девелопера будет окончательное завершение строительства уже существующих на рынке особенно проблемных объектов за счет различного рода бюджетных и внебюджетных средств. При этом региональные органы исполнительной власти в первоочередном порядке должны обеспечить подготовку конечного перечня (пула) застройщиков-санаторов, которые возьмут на себя все обязательства по завершению недостроенных объектов. Для застройщиков-санаторов целесообразно определить исчерпывающий перечень возможных преференций и льгот, получаемых ими за возведение недостроенных проблемных объектов. К таковым преференциям и льготам могут быть отнесены: компенсационные выплаты на земельные участки, которые находятся в федеральной и региональной собственности; определение порядка финансовой и иной поддержки при завершении строительства социальных и инженерных объектов, а также объектов транспортной инфраструктуры; введение для застройщиков-санаторов прозрачного льготного порядка участия в тендерах и иных государственных (муниципальных) программах.

Для обеспечения общественного порядка и безопасности требуется персональная ответственность руководителей профильных управляющих федеральных структур, градостроительного комплекса губернаторов регионов, допустивших появление десятков тысяч обманутых пайщиков (дольщиков).

Считаем целесообразным возобновить функционирование рабочей группы по контролю и мониторингу преступлений в сфере долевого строительства при Следственном комитете РФ и создание единой следственной группы по расследованию преступлений в данной области с привлечением уполномоченных представителей региональных управлений СК РФ, ФСБ, МВД, Генеральной прокуратуры и Росфинмониторинга из каждого субъекта Российской Федерации[7].

Предложенное выше должно снизить уровень неконвенциональных протестов обманутых пайщиков (дольщиков), которые, по мнению ряда политологов, могут перейти в так называемые прямые действия — политические акции, предпринимаемые за пределами конституционного и правового поля. На практике данные акции могут принимать форму гражданского неповиновения.

Следует также учитывать, что вне рамок действующего права вышеописанные протестные акции обманутых пайщиков (дольщиков) могут осуществляться с различной степенью социально-политической напряженности и уровнем использования нелегитимного насилия. Фактически речь может идти о перерастании социально-экономических противоречий в острую фазу и, как результат, в открытый конфликт. Данное обстоятельство не может не приниматься во внимание органами государственной власти, местного самоуправления, так как они оказывают непосредственное влияние на градостроительную безопасность[8].

[6] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 18.03.2019, с изм. от 03.07.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

[7] Ворожихин В.В. Определение экономической безопасности для управления инновационным развитием страны // Безопасность бизнеса. 2018. № 1. С. 3–11.

[8] Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. 358 с.

Литература

1. Грищенко Л.Л. Градостроительная безопасность / Л.Л. Грищенко // Градостроительное право. № 4. 2019. С. 27–30.
2. Виноградский С.Н. Основы безопасности жизнедеятельности : учебник / С.Н. Виноградский [и др.]. Москва : ДРОФА, 2015. 208 с.
3. Ворожихин В.В. Определение экономической безопасности для управления инновационным развитием страны / В.В. Ворожихин // Безопасность бизнеса. 2018. № 1. С. 3–11.
4. Княжев В.Б. Совершенствование организации деятельности территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах : курс лекций / В.Б. Княжев, А.Ф. Майдыков, Г.И. Демин. Москва : Академия управления МВД России, 2015. 116 с.
5. Правовое обеспечение управления : учебник / под общей редакцией И.В. Лобанова. Москва : КНОРУС, 2019. 448 с.
6. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : монография / В.В. Таболин. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2019. 358 с.

Уважаемые авторы!

Сообщаем о возможности присвоения DOI ранее опубликованным или планируемым к публикации статьям в наших журналах!

По всем вопросам, связанным с присвоением DOI вашим статьям, просим обращаться по адресу электронной почты: ig@lawinfo.ru, с пометкой «DOI для статьи».