



**ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИКИ  
ГОРОДА**

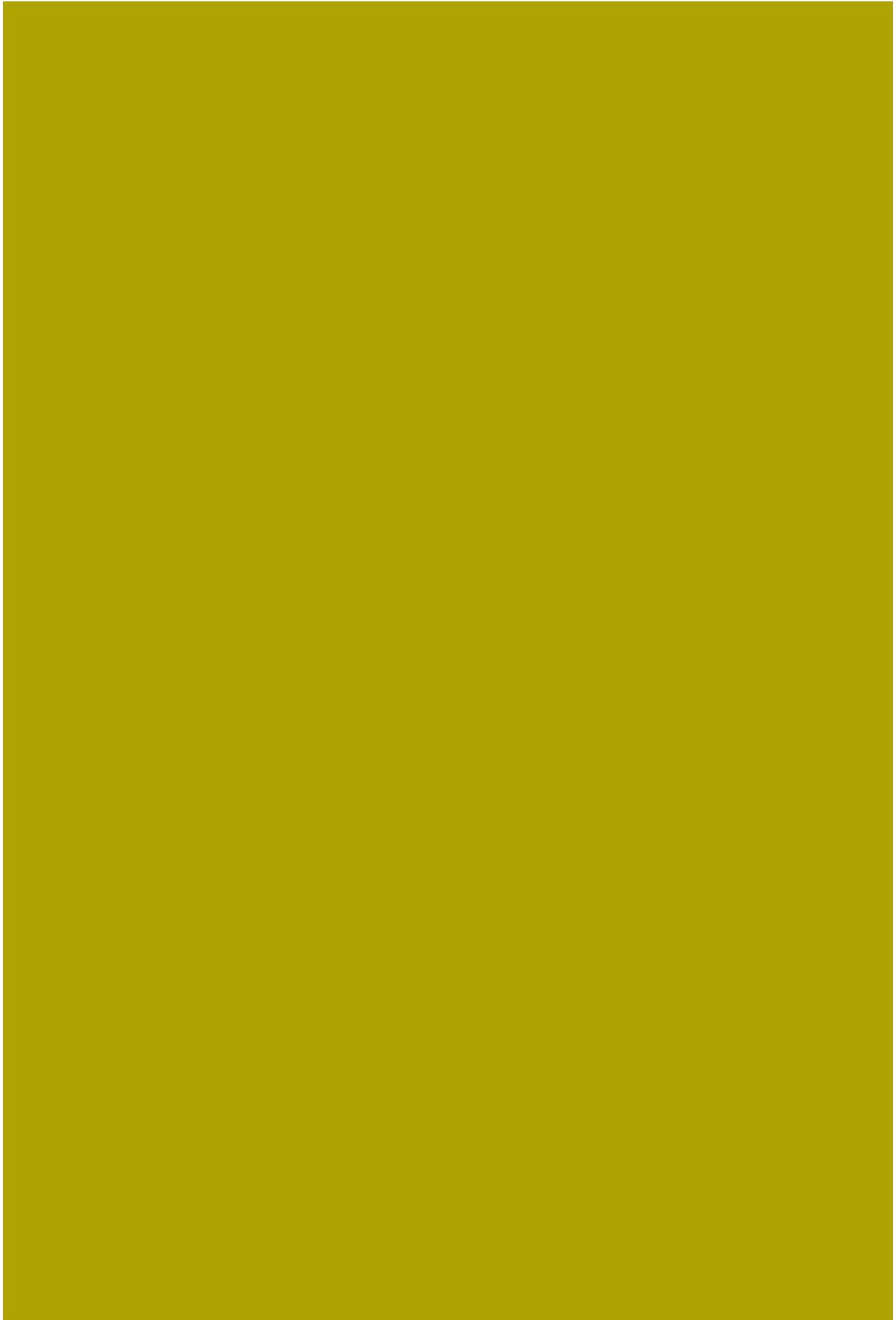
**ВОЗДЕЙСТВИЕ ПРАВОВЫХ  
НОРМ НА ФОРМИРОВАНИЕ  
СБАЛАНСИРОВАННОГО  
ГОРОДА**

**ВОЗДЕЙСТВИЕ ПРАВОВЫХ  
НОРМ НА ФОРМИРОВАНИЕ  
НАДЕЖНОГО И БЕЗОПАСНОГО  
ГОРОДА**

**ВОЗДЕЙСТВИЕ ПРАВОВЫХ  
НОРМ НА ФОРМИРОВАНИЕ  
УПОРЯДОЧЕННОГО ГОРОДА**

**ВОЗДЕЙСТВИЕ ПРАВОВЫХ  
НОРМ НА ФОРМИРОВАНИЕ  
ЭСТЕТИЧЕСКИ  
ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОГО ГОРОДА**

# **ГОРОДСКАЯ СРЕДА: ВОЗДЕЙСТВИЕ ПРАВОВЫХ НОРМ НА ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА**



## ВВЕДЕНИЕ

В России применение норм права не всегда гарантирует достижение хорошего результата в отношении развития городов. Это объясняется как несовершенством законодательства, так и неприменением, отсрочками в применении, искажениями в практике применения рациональных норм действующего законодательства. Другими причинами могут быть отсутствие ответственной профессиональной критики в отношении законодательства и градостроительного проектирования, отсутствие соответствующих методик, выстраиваемых с учетом результатов анализа как отрицательного, так и положительного опыта.

Предлагаемый материал подготовлен на основе исследования, проведенного с целью ответить на вопрос: как нормы права отечественного законодательства воздействуют на качество городской среды. Показано, что применительно к качеству городской среды успех зависит не столько от объема и активной деятельности как таковой, сколько от налаживания системы управления, начиная с упорядочения законодательства, создающего основания для правильных действий, распространение и активизация которых дадут хорошие результаты.

Понятие «городская среда» связано с восприятием множества людей, а восприятия субъективны и не поддаются однозначной формализации. Поэтому непосредственно через планирование воздействовать на развитие собственно городской среды невозможно. Однако можно и нужно воздействовать на отдельные компоненты городской среды, чтобы повысить её качество – комфортность проживания. Под «комфортностью городской среды» мы будем понимать некоторую совокупность качественных характеристик (компонентов), в том числе: 1) сбалансированность, 2) надёжность и безопасность, 3) упорядоченность, 4) эстетическую привлекательность (красоту).

Очевидно, что указанные характеристики (компоненты) накладываются друг на друга, и нельзя избежать смысловых пересечений. Например, порядок можно рассматривать как нечто необходимое для безопасности и восприятия красоты; сбалансированность предполагает порядок, который сопутствует красоте, и т.д. Однако с точки зрения правовых институтов, применяемых для воздействия на указанные компоненты, возникающие по причине смысловых пересечений области неопределённости могут быть значительно сужены. Например, довольно чётко можно определить, какие правовые институты применяются для обеспечения сбалансированности города и не применяются для формирования его эстетической привлекательности и т.д. Иными словами, существует возможность изучать изменение компонентов комфортности городской среды в результате соответствующего правового регулирования. Рассмотрим воздействие правовых норм на указанные выше четыре компонента комфортности городской среды.

## 1. ВОЗДЕЙСТВИЕ ПРАВОВЫХ НОРМ НА ФОРМИРОВАНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОГО ГОРОДА

Сбалансированность города предопределяется на стадии планирования его развития. Планирование можно считать хорошим, если в соответствующих документах содержится расчёт достижения желаемого результата – улучшение качества городской среды.

Существуют профессиональные технологии такого расчёта. Они включают три этапа:

а) составление балансов между планируемыми объёмами застройки и соотносёнными с ними объёмами инфраструктуры (транспортной, социальной, инженерно-технической); б) определение реальных финансовых возможностей для последовательного создания такой инфраструктуры; в) содержание инфраструктуры в определённом объёме и на приемлемом уровне качества с учетом реальных финансовых возможностей бюджета и способности населения платить за содержание инфраструктуры. Если отсутствуют указанные положения, то генеральный план не может быть признан хорошим. План может стать хорошим как минимум при условии, что закон не препятствует выполнению указанных действий в процессе территориального планирования.

Анализ показывает, что такие законодательные препятствия в России существуют. Чтобы это показать, нужно последовательно рассмотреть три группы вопросов: 1) об универсальной логике территориального планирования при подготовке генеральных планов; 2) об антилоги-

ке федерального закона, номинально упразднившего универсальную логику территориального планирования; 3) о последствиях проявления на практике ошибок федерального закона.

### Универсальная логика территориального планирования и существующее законодательное регулирование

Существование универсальной логики территориального планирования давно доказано<sup>1</sup>. Кратко воспроизведем ее. Область потенциальных возможностей развития города (А) всегда гораздо шире области реальных, т.е. обеспеченных финансированием возможностей (Б).

Первая область возможностей (А) есть пространство в виде вариантов освоения разных локальных городских территорий. Контуры этой области (А) определяются тремя основными позициями – принципиальными направлениями развития.

Первое направление развития: «Ограничимся пределами уже застроенной территории, не будем выходить за эти пределы, но будем обустроить-облагораживать-дооформлять то, что хотя и считается освоенным, но на самом деле остаётся далёким от представлений о базовых стандартах качества городской среды».

Второе направление развития: «Оставим в покое застроенные территории (там очень накладно что-то реконструировать и преобразовывать), давайте выйдем за их сковывающие пределы и будем осваивать ныне свободные сопредельные с застройкой территории».

Третье направление развития: «Не будем принуждать себя к выбору, не будем себя ограничивать и обременять предпочтениями, давайте откажемся от выбора, будем одновременно обустроить уже застроенную территорию и осваивать новые сопряжённые территории без установления приоритета какого-либо одного из этих двух направлений развития города: как случай распорядится, так тому и быть»<sup>2</sup>.

Вторую область (Б) реальных, обеспеченных финансированием возможностей развития города составляют возможности совокупной городской инфраструктуры — как существующей, так и создаваемой (транспортной, социальной, инженерно-технической) — обеспечивать нормальное функционирование-использование застройки в её соответствующих объёмах, распределённых по соответствующим местам в городе. Эта область (Б) имеет следующие особенности.

- Если первая область (А) не увязана соответствующей параметрической моделью со второй областью (Б), то генеральный план неизбежно обречён стать безответственной картинкой, отображающей лишь необязательное представление о будущем распределении застройки в лучшем случае, но чаще – документом, легализующим официальное одобрение фактически неуправляемых, деструктивных процессов «движения в разные стороны».

- Поскольку первая область (А) – пространство потенциального расширения застройки – всегда больше второй области (Б) – области текущих финансовых возможностей инфраструктуры обеспечения будущих объёмов застройки, возникает задача определить траектории движения к запланированному будущему, т.е. этапы последовательной реализации решений генерального плана (как «порции» управляемого движения в будущее). Иными словами, надо определить направление изменения баланса между застройкой и обслуживающей её инфраструктурой. При этом необходимо учитывать два обстоятельства:

- баланс должен быть комплексным, учитывать все виды параметров. Значения параметров локальных жилых образований (количество жилых единиц, количество домохозяйств, количество жителей и др.) должны быть соотнесены со значениями параметров различных видов инфраструктуры. Локальные жилые образования должны иметь полный набор услуг в соответствии с представлениями о комплексности, соотнесёнными с реальными возможностями обеспечивать приемлемый уровень такой комплексности<sup>3</sup>;

- баланс должен быть сводом финансовых показателей в отношении двух видов бюджетных (преимущественно) затрат на инфраструктуру: суммой (а) одноразовых бюджетных затрат на строительство и (б) регулярных-текущих бюджетных затрат (либо затрат, покрываемых тарифами – регулярными сборами с жителей города), постоянно направляемых на эксплуатацию построенных объектов инфраструктуры. Этот баланс, составляемый на стадии планирования, должен показать, что для соответствующего направления развития имеются или отсутствуют реальные финансовые возможности содержать (эксплуатировать) инфраструктуру за счёт лимитированных бюджетных средств и за счёт тарифов, уплачиваемых гражданами, разме-

<sup>1</sup> Например, см.:

Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности / Фонд «Институт экономики города». М.: Экзамен, 2008. (Доступна на сайте: [http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder\\_id=9&mat\\_id=440&page\\_id=14399](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399)); Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, изменённого Федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20.03.2011 № 41-ФЗ. [http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder\\_id=9&mat\\_id=440&page\\_id=14399](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399); Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности. [http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat\\_id=988](http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=988).

<sup>2</sup> Можно предположить, что есть четвёртое «упущенное» направление: «Сделаем основанный на соответствующих расчётах выбор между первым и вторым направлениями и будем строго придерживаться этого выбора при его последовательной реализации». Однако такое направление возможно лишь при предположении, что первые два направления не основаны на соответствующих расчётах. На самом деле это не так: могут быть и расчётные основания, но непременно имеется и чётко заявленная позиция выбора – целенаправленный отказ от расширения в первом случае и целенаправленное расширение во втором.

<sup>3</sup> Например, см.: Азбука градостроительного нормирования» в «Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности». Вопрос 39. [http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat\\_id=981](http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=981).

ры которых также ограничены некими предельными возможностями населения платить за предоставляемые услуги. Указанные положения наглядно демонстрируют, как проявляется на практике значение термина «устойчивое развитие города». При помощи этих расчётных положений по моделированию будущего города нужно ответить на вопрос: при принятом направлении развития будет ли город в состоянии оплачивать своё движение в будущее, будет ли он самообеспеченным образованием, будет ли развиваться по восходящей траектории либо он обречён деградировать по причине predetermined хронического недофинансирования инфраструктуры, несмотря на возможное и желаемое наращивание объёмов застройки во что бы то ни стало, но без должного комплекса инфраструктурного обеспечения?

Последнее обстоятельство указывает на потенциальную опасность перехода от планирования восходящего развития к планированию нисходящего развития (деградации городской среды), несмотря на добрые намерения планировщиков и лиц, принимающих ответственные решения. Можно ли законом предотвратить «планирование деградации»? Если да, то как это сделать? Чтобы ответить на этот вопрос, надо проанализировать, предусматривает ли действующее законодательство обязанность рассчитывать и публично предъявлять указанные балансы, поскольку именно они позволяют изначально предотвратить возможность безответственного планирования.

Функция закона состоит в том, чтобы разграничить области неразумных и разумных действий и принудить пребывать и действовать в рамках последней. В части территориального планирования закон может сделать это, если будет содержать два положения (императивные требования):

1) в составе утверждаемой части генерального плана должны быть указаны последовательность реализации соответствующих мероприятий и их сроки. Очевидно, что сам факт наличия в законе такого требования понуждает его выполнить, причем именно составлением соответствующих расчётных балансов, о которых говорилось выше. Поэтому в генеральном плане должен состояться выбор между различными направлениями развития. Из этого следует, что третье направление развития, утверждающее принципиальный отказ от выбора как предположение о возможности безнаказанно (без негативных последствий) «плыть по воле волн», недопустимо в силу логики самого процесса ответственного планирования;

2) о необходимости самостоятельного документа – комплексного (единого, сводного) плана реализации генерального плана. Такая необходимость определяется рядом обстоятельств:

а) реализация всегда связана с процессом бюджетного планирования – с выделением соответствующих бюджетных средств на выполнение запланированных генеральным планом мероприятий;

б) бюджетное планирование – это всегда выбор приоритетов для финансирования (приоритеты существуют по причине разрыва между желаемым-планируемым и реально возможным);

в) выбор приоритетов может состояться, если в комплексном документе представлены все возможности и произведён обоснованный их выбор в виде предложений в бюджет.

Очевидно, что такого рода самостоятельный комплексный (единый, сводный) документ в виде предложений в бюджет нужно составлять не реже одного раза в два-три года.

Без выполнения указанных требований территориальное планирование как институт реального управления не может существовать. Эти требования содержались ранее в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее также – ГрК РФ). Однако Федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20.03.2011 № 41-ФЗ (далее – №41-ФЗ) требования о наличии в генеральном плане перечня мероприятий и сроков их реализации, а также относительно комплексных планов реализации генеральных планов были упразднены<sup>1</sup>. Рассмотрим последствия принятого решения для практики территориального планирования на местах.

## О последствиях ошибок законодательного регулирования

В отношении практики территориального планирования на местах с принятием № 41-ФЗ возникает ряд последствий.

- Закон разрешает не составлять связи-балансы между областью потенциально возмож-

<sup>1</sup> Подробнее см.: Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования. [http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat\\_id=126](http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=126). В этом Комментарий анализируются и иные ошибки № 41-ФЗ: упразднение института зон планируемого размещения объектов с установлением соответствующих границ; упразднение института добровольного совместного территориального планирования; введение института нефинансируемых мандатов применительно к органам местного самоуправления; освобождение государства от ответственности за принятые документы территориального планирования в части возникновения вреда в соответствующих случаях и др.

ных направлений развития (А) и областью реальных финансовых возможностей (Б). Это провоцирует появление «безразличных и безразмерных» генеральных планов, в которых могут утверждаться прямо противоположные, антагонистические направления развития. Утверждение таких генеральных планов становится триггером процесса «падающего домино»: даёт старт процессам, которые, как правило, уже плохо контролируются управленцами, логика их развёртывания будет воплощена в практику будущей жизни.

- Определённое в «безразличном и безразмерном» генеральном плане будет переведено в правила землепользования и застройки в виде градостроительных регламентов – основы правового режима использования земельных участков.

- Градостроительные регламенты должны воспроизвести решения «безразличного» генерального плана, дать возможность по инициативе частных лиц и на основании предоставленных им прав осуществлять действия в противоположных направлениях — предъявлять запросы на обеспечение централизованной муниципальной инфраструктурой в разных местах города инициатив, которые не скоординированы друг с другом (по причине отсутствия в генеральном плане временных и пространственных приоритетов).

- Возрастает давление на власть со стороны нескоординированных запросов застройщиков в отношении обеспечения инфраструктурой (транспортной, социальной, инженерно-технической) спонтанно возникающей застройки, особенно в периферийных районах города, где располагаются земельные участки, ранее приобретённые строительными фирмами для застройки. В отношении этих земельных участков под давлением заинтересованных лиц было обеспечено «нужное зонирование с запасом» в безразличном генеральном плане, не содержащем перечень приоритетных, обеспеченных в финансовом отношении мероприятий.

- События могут первоначально развиваться благоприятно в статистическом смысле, т.е. объёмы застройки на периферийных территориях будут возрастать более высокими темпами, чем ранее, «статистический успех» будет воспринят как свидетельство грамотного управления. Однако в силу несогласованности потребностей-пожеланий с реальными возможностями инфраструктурного обеспечения даже при таком первоначально благоприятном развитии событий неизбежно наступит момент, когда: а) скорость прироста объёмов застройки (достигаемого преимущественно освоением периферийных территорий) начнёт всё быстрее отставать от скорости возрастания удельных затрат на содержание инфраструктурного обеспечения каждой единицы расширяющегося городского пространства; б) рост этих удельных затрат превысит некий порог финансовых возможностей горожан платить за содержание дорожающей инфраструктуры, и такое превышение будет увеличиваться по мере роста объёмов периферийного строительства; в) наступление указанного превышения будет означать начало процесса недофинансирования инфраструктурного обеспечения каждой единицы городского пространства, т.е. прогрессирующей деградации городской среды. В этом состоит объективное проявление логики, неприятной для тех, кто отвергает необходимость совершать продуманный выбор направлений развития в процессе территориального планирования.

- В случае принятия «безразличных и безразмерных» генеральных планов может возникнуть ситуация, когда стремление обеспечить лишь только хорошие статистические показатели роста объёмов строительства спровоцирует необратимые процессы деградации городской среды.

На стадии территориального планирования фактический отказ от выбора чёткого направления развития города, соотнесённого с реальными бюджетными ресурсами, т.е. отказ от продуманной концентрации сил, неизбежно приведёт к нехватке ресурсов «на всё и сразу», к недофинансированию инфраструктуры, а значит, к деградации городской среды. Особенно остро эта неотвратимая логика проявится в тех городах России, где стабилизируется либо сокращается население, где исчерпаны внутренние и межрегиональные ресурсы для демографического роста при одновременном наличии значительных свободных территорий (лакомого куска для «дешёвого» многоэтажного строительства) для комплексного освоения частными застройщиками периферии города, а также для региональных и местных управленцев, готовых пойти на непросчитанные риски и откликнуться на такие соблазны-инициативы частных застройщиков. При этом не учитывается, что либо отсутствуют реальные финансовые возможности поддержать такие инициативы за счёт бюджетных затрат, либо такая поддержка может быть оказана при снижении уровня инфраструктурного обслуживания населения в сложившихся центральных и срединных районах города, т.е. за счёт снижения стандартов качества (читай — за счёт деградации городской среды)<sup>1</sup>.

Следствием ошибок в федеральном законодательстве может быть утверждение на практике опасных правовых механизмов, формирующих условия деградации городской среды. Генеральным планам должен быть возвращён статус документов, принятие которых связано с ответственностью власти за их реализацию – с ответственностью, наличие которой предотвращало бы практику планирования деградации городской среды.

Органам местного самоуправления рекомендуется, несмотря на отсутствие прямых указаний в ГрК РФ, воспользоваться отсутствием прямых запретов на соответствующие действия и соответствующие документы в нынешней редакции ГрК РФ и включать в генеральные планы разделы об их реализации, а также составлять планы реализации генеральных планов. Основаниями для включения таких разделов и составления такого документа послужат часть 2 статьи 10 ГрК РФ<sup>2</sup> (разрешает включать в состав генерального плана — в составе «положения о территориальном планировании», см. пункт 1 части 3 статьи 23 ГрК РФ — раздел о реализационных мероприятиях применительно к первому этапу их осуществления) и часть 5 статьи 26 ГрК РФ (разрешает готовить в качестве нормативных правовых актов местных администраций планы реализации генеральных планов).

## 2. ВОЗДЕЙСТВИЕ ПРАВОВЫХ НОРМ НА ФОРМИРОВАНИЕ НАДЁЖНОГО И БЕЗОПАСНОГО ГОРОДА

Применительно к городской среде безопасность имеет два проявления:

- безопасность как ситуация, при которой гарантируется, что стоимость недвижимости (как проявление качества недвижимости и окружающей среды) не уменьшится по причине непредвиденных изменений градостроительного окружения, производимых либо властью, либо частными лицами (застройщиками);

- безопасность как ситуация, при которой гарантируется (в некоторых пределах при соблюдении некоторых условий), что не произойдут опасные события – наносящие вред жизни и здоровью граждан, причиняющие ущерб недвижимому имуществу (его физическое повреждение, разрушение).

Первый вид безопасности («надёжность») должен обеспечиваться градостроительным зонированием (правилами землепользования и застройки — ПЗЗ), второй вид безопасности обеспечивают технические регламенты.

Рассмотрим на примерах обеспечение качества городской среды в части её надёжности и безопасности.

1) Поддержание надёжности городской среды с целью не допустить падения стоимости недвижимости – пример соответствующего регулирования процедур проведения публичных слушаний.

2) Обеспечение безопасности городской среды с позиций формирования рациональной системы технических регламентов в области градостроительного проектирования.

### Воздействие правовых норм на поддержание надёжной городской среды с целью не допустить падения стоимости недвижимости

Правовой режим использования земельных участков и иных объектов недвижимости определяется градостроительными регламентами в составе правил землепользования и застройки (ПЗЗ). Будучи однажды установленным, правовой режим в виде градостроительного регламента действует неопределённо долгое время – вплоть до момента, когда при соблюдении всех требований законодательства этот правовой режим будет изменён путём внесения изменений в ПЗЗ. В силу вышеизложенного правовой режим в виде градостроительных регламентов – это юридические гарантии для правообладателей недвижимости, в том числе гарантии, что пока действуют ПЗЗ без изменений, «ничего плохого произойти не может» — не снизится стоимость недвижимости по причине «неожиданного» появления объектов, негативно влияющих на окружение.

Правообладатели недвижимости заинтересованы отслеживать процесс внесения изменений в ПЗЗ в силу естественного желания не допустить падения качества окружающей среды в месте, где они проживают, и, соответственно, не допустить падения стоимости принадлежащей

1 Наглядным примером реализации ошибочных положений № 41-ФЗ, «освободившего» местную власть от ответственного территориального планирования (от утверждения балансов между желаемым и реально возможным), стало принятие в Перми изменений в генеральный план. Указанный пример требует отдельного аналитического исследования с целью воспитать мышление у новой генерации профессионалов-урбанистов, которые научились бы понимать, как и по каким причинам возникают ошибки и как нужно предотвращать такие ошибки в процессе ответственного территориального планирования.

2 Часть 2 статьи 10 ГрК РФ: «Состав, порядок подготовки документов территориального планирования муниципальных образований, порядок подготовки изменений и внесения их в такие документы, а также состав, порядок подготовки планов реализации таких документов устанавливаются в соответствии с настоящим Кодексом законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления».

им недвижимости<sup>1</sup>. Иными словами, с позиций формирования эффективной системы правового градорегулирования отстранять правообладателей недвижимости от участия в принятии градостроительных решений путём проведения публичных слушаний не рационально.

Однако приведённое утверждение фактически опровергается Федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20.03.2011 № 41-ФЗ. Речь идёт о части 14 статьи 31 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: «В случае подготовки правил землепользования и застройки применительно к части территории поселения или городского округа публичные слушания по проекту правил землепользования и застройки проводятся с участием правообладателей земельных участков и (или) объектов капитального строительства, находящихся в границах указанной части территории поселения или городского округа. В случае подготовки изменений в правила землепользования и застройки в части внесения изменений в градостроительный регламент, установленный для конкретной территориальной зоны, публичные слушания по внесению изменений в правила землепользования и застройки проводятся в границах территориальной зоны, для которой установлен такой градостроительный регламент. В этих случаях срок проведения публичных слушаний не может быть более чем один месяц».

Очевидная ошибочность этой нормы иллюстрируется на следующем примере. Имеется жилая зона, примыкающая к промышленной. Есть намерение у правообладателей производственной недвижимости изменить класс вредности расположенных в территориальной зоне предприятий так, что санитарно-защитная зона распространится (может быть распространена) за существующие пределы и перекроет жилую зону. Согласно № 41-ФЗ это можно делать без привлечения жителей к решению касающихся их вопросов относительно потенциального ухудшения качества городской среды, поскольку жители по закону уже не обладают правом высказывать на публичных слушаниях своё мнение в указанных случаях. Такая ситуация должна быть исправлена.

### **Воздействие правовых норм на безопасность городской среды в части создания единого (сводного) технического регламента градостроительного проектирования**

В процессе градостроительного проектирования (подготовки документов территориального планирования и документации по планировке территории) необходимо соблюдать особые (специальные) технические регламенты. Особенность (специальность) таких технических регламентов состоит в том, что их выполнение должно обеспечивать необходимые и достаточные условия для того, чтобы уже на следующей стадии (при подготовке проектной документации) была обеспечена гарантированная возможность безопасного размещения и функционирования соответствующих объектов.

Указанная особенность технических регламентов градостроительного проектирования определяется следующими положениями:

1) источником при определении технических регламентов градостроительного проектирования служат характеристики объектов, решения о размещении которых принимаются на основании документов градостроительного проектирования;

2) в силу первого положения, при определении характеристик безопасности соответствующих объектов эти характеристики должны отвечать требованиям в части безопасного размещения объектов;

3) в силу второго положения упраздняется возможность и, соответственно, необходимость в существовании технических регламентов градостроительного проектирования как самостоятельных документов;

4) логическое продолжение третьего положения выявляет два возможных способа существования технических регламентов градостроительного проектирования в виде соответствующих документов: а) множество документов — технических регламентов (как свода правил СНиП) применительно к различным видам объектов; б) в виде сводного единого документа (сведённых в единый документ положений многочисленных сводов правил путём ссылок на соответствующие СНиПы), содержащего всё необходимое и достаточное в части

<sup>1</sup> См.: Азбука землепользования и застройки: главное о правилах землепользования и застройки в популярном изложении. [http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder\\_id=9&mat\\_id=440&page\\_id=14399](http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399).

требований безопасности при подготовке, согласовании и утверждении документов градостроительного проектирования.

Очевидно, что необходимо осуществить выбор между двумя указанными способами. Очевидно также, что второй способ наиболее оптимальный с позиций обеспечения требований безопасности в процессе градостроительного проектирования.

Парадоксальность ситуации состоит в том, что ныне существует третий промежуточный неоптимальный способ. Промежуточность этого способа состоит в том, что хотя номинально существует единый документ<sup>1</sup>, он не содержит всего необходимого и достаточного. Кроме того, этот документ содержит симбиоз редких требований и многочисленных рекомендательных положений. В нем, как правило, отсутствуют ссылки на первоисточники – первичные документы, которые цитируются в градостроительном СНИПе. Парадокс заключается в том, что не разделены требования безопасности и иные положения и показатели. После принятия 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее — № 384-ФЗ) возникла ситуация, которая характеризуется следующим:

1) Правительство Российской Федерации получило полномочия утверждать перечень сводов правил, включая в них наименования ранее принятых СНиПов<sup>2</sup>. Такой перечень утверждён 21 июня 2010 г., в нем поименован СНИП 2.07.01-89\*<sup>3</sup>;

2) уполномоченные органы получили право своими приказами вносить изменения в СНиПы, включённые в перечень, а изменения должны относиться к требованиям безопасности, определённым согласно 384-ФЗ;

3) Минрегион России 28 декабря 2010 г. утвердил «актуализированный» СНИП 2.07.01-89\*<sup>4</sup>, который фактически остался без изменений в части симбиоза обязательного и необязательного.

С одной стороны, свод правил (СП) должен определять только требования безопасности. С другой — «актуализированный» СНИП 2.07.01-89\* остаётся симбиозом, но уже в более высоком юридическом статусе СП. Положения указанного СНиПа должны безусловно выполняться как требования безопасности, которых в этом документе практически нет.

Следствием неупорядоченной ситуации является невнимание федерального законодателя к требованиям безопасности в процессе градостроительного проектирования. Это невнимание выражается в ошибках, содержащихся в № 41-ФЗ, упразднившем из ГрК РФ ответственность государства за утверждаемые им документы градостроительного проектирования<sup>5</sup>.

Для обеспечения правовых условий формирования комфортной городской среды в части её безопасности необходим единый (сводный) технический регламент безопасности градостроительного проектирования.

Что полезное можно сделать для решения указанной проблемы до внесения необходимых изменений в федеральное законодательство?

- Надо поручить соответствующему уполномоченному федеральному органу исполнительной власти подготовить проект документа, в котором были бы сведены воедино из многочисленных СНиПов требования безопасности при осуществлении градостроительного проектирования с приведением ссылок на все соответствующие нормы соответствующих СНиПов;

- обеспечить принятие указанного сводного документа в качестве «временного» технического регламента градостроительного проектирования – документа, содержащего всё необходимое и достаточное в части требований безопасности, которые предъявляются ко всем видам градостроительного проектирования и подлежащие проверке при согласовании, обсуждению и утверждении соответствующих документов.

### 3. ВОЗДЕЙСТВИЕ ПРАВОВЫХ НОРМ НА ФОРМИРОВАНИЕ УПОРЯДОЧЕННОГО ГОРОДА

В данном тексте под «упорядоченностью города» будем понимать:

- ситуацию состоявшегося разграничения территории города на: а) публичные пространства – территории общего пользования в виде улиц, площадей, бульваров, скверов, парков, набережных, — не подлежащие приватизации (в том числе, не подлежащие приватизации посредством предоставления в составе таких территорий земельных участков для строи-

1 Так называемый «градостроительный СНИП» - СНИП 2.07.01-89\*.

2 «Правительство Российской Федерации утверждает перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований настоящего Федерального закона» (часть 1 статьи 6 № 384-ФЗ).

«Правительство Российской Федерации не позднее чем за тридцать дней до дня вступления в силу настоящего Федерального закона утверждает перечень национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований настоящего Федерального закона» (часть 3 статьи 42 № 384-ФЗ).

3 В соответствии с частью 1 статьи 6 № 384-ФЗ Правительство Российской Федерации распоряжением от 21 июня 2010 г. № 1047-р утвердило перечень, в который входит 91 документ: 8 национальных стандартов и 83 свода правил. В качестве свода правил утверждён СНИП 2.07.01-89\* «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». СНИП 2.07.01-89\* является переизданием СНИП 2.07.01-89 с изменениями и дополнениями, утвержденными постановлением Госстроя СССР от 13 июля 1990 г. № 61, приказом Министерства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 269, постановлением Госстроя России от 25 августа 1993 г. № 18-32.

4 Приказ Минрегиона России от 28 декабря 2010 г. № 820 «Об утверждении свода правил СНИП 2.07.01-89\* "Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений"».

5 См.: Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части территориального планирования. [http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder\\_id=9&mat\\_id=440&page\\_id=14399](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399).



тельства) и б) частные пространства – территории кварталов, микрорайонов, разделённые на земельные участки, в том числе выделенные для многоквартирных домов земельные участки, находящиеся в общей долевой собственности собственников квартир;

- ситуацию, при которой в городе нет ничьей земли, но каждый земельный участок кому-то принадлежит, т.е. кто-то должен содержать его в приемлемом состоянии (принадлежит либо публичной власти, либо частным лицам);

- ситуацию, при которой существует персональная ответственность публичных и частных собственников за содержание и благоустройство каждого из принадлежащих им земельных участков, регулируемое соответствующими стандартами благоустройства;

- ситуацию, при которой в силу тотального разграничения территории отсутствует возможность проводить градостроительную политику с точечной, уплотнительной застройкой, но созданы правовые предпосылки (в том числе, посредством правил землепользования и застройки) для проведения комплексных преобразований – в необходимых случаях.

Вопрос об упорядоченности города рассмотрим на примере правового обеспечения образования земельных участков многоквартирных домов в сложившейся застройке.

Применяемый тот или иной способ решения проблемы межевания застроенных многоквартирными домами территорий становится лакмусовой бумажкой, позволяющей определить наличие либо отсутствие реальной градостроительной политики. Анализ показывает, что эта проблема не техническая, а системная, поскольку она выходит далеко за рамки сугубо технологических мероприятий, называемых «межеванием». Содержание этой проблемы продолжает оставаться непонятым, недооценённым и определяется рядом положений, которые рассмотрены при сопоставлении двух подходов к межеванию.

1. Разграничение города на территории (пространства) публичные и частные, а внутри них на земельные участки выступает базовым и элементарным условием, фактически – требованием, при выстраивании и реализации эффективной градостроительной политики, ориентированной на преобразования, осуществляемые преимущественно с использованием средств частных инвесторов – правообладателей недвижимости.

2. Отсутствуют субъекты на стороне публичной власти, а также на стороне граждан, которые были бы реально заинтересованы в разграничении городской территории на земельные участки с соблюдением требований рациональности.

3. Отсутствуют субъекты на стороне публичной власти, реально заинтересованные в межевании застроенных многоквартирными домами территорий в соответствии с требованиями рациональности, поскольку имеются иные субъекты на стороне публичной власти, желающие:

- не потерять рычаги управления городом – не утратить, сохранить землю как объект распоряжения и, соответственно, управления;

- решить коллизию между определённой законом необходимостью «отдать землю» под многоквартирными домами собственникам квартир и желанием сохранить землю как объект распоряжения и рычаг прямого управления городом;

- решить указанную коллизию так, чтобы «отдать землю, не отдавая земли», т.е. сформировать земельные участки многоквартирных домов по их контуру или немного выходя за них, фактически пойти на нарушение нормы федерального закона относительно необходимости полноценного земельного участка многоквартирных домов (см. часть 4 статьи 43 ГрК РФ<sup>1</sup>);

- продолжить решение указанной коллизии двояким образом — а) инициировать упразднение нормы федерального закона, препятствующей формированию земельных участков многоквартирных домов по их контуру<sup>2</sup>; б) побуждать граждан совершать выбор в пользу малых по размерам, неполноценных земельных участков в целях как бы выгодного гражданам сокращения, минимизации земельного налога<sup>3</sup>;

- распоряжаться земельными участками, оставшимися после «раздачи» минимальных земельных участков многоквартирных домов;

- выполняя задачу распоряжения «освободившимися» земельными участками, не продумывать и не выстраивать долгосрочную градостроительную политику в отношении эффективных способов сохранения либо преобразования застроенных территорий.

4. Отсутствуют субъекты со стороны граждан, реально заинтересованные в межевании застроенных многоквартирными домами территорий в соответствии с требованиями рациональности, поскольку:

- у большинства граждан до сих пор не сформировались экономические мотивации собственников в отношении осознания баланса между свободой и выгодами в использовании

1 Часть 4 статьи 43 ГрК РФ: «Размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки указанных территорий...». Эта норма введена в 1998 г. первым Градостроительным кодексом Российской Федерации.

2 Подробнее см., например, заключение на законопроект о внесении изменений в ГрК РФ в части планировки территории // Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности. Вопрос 52. [http://www.urbanecconomics.ru/news/?mat\\_id=988](http://www.urbanecconomics.ru/news/?mat_id=988).

3 Эта позиция не рациональна по сравнению с иной позицией, когда наряду с формированием полноценных земельных участков отдельно и результативно должна решаться другая задача – оптимизация размера земельного налога для собственников квартир в многоквартирных домах (см. ниже).

собственности и ответственностью за её содержание, в отношении осознания функциональных, средовых и экономических выгод от установления и поддержания такого баланса;

- большинство граждан не знают о предоставляемой им законом свободе в определённых рамках использовать принадлежащие им земельные участки согласно градостроительным регламентам, установленным в правилах землепользования и застройки (ПЗЗ). Отсутствие такого знания у граждан обусловлено в значительной степени позицией администрации относительно фактического замалчивания предназначения ПЗЗ в части предоставления гражданам правовых гарантий и свободы в принятии самостоятельных решений по поводу принадлежащих им земельных участков;

- для значительной части граждан главным фактором принятия решений относительно размеров земельных участков является минимизация платы за собственность в виде земельного налога («коль уж вовсе невозможно избежать его введения»), а не баланс между приемлемым обременением — обязанностью содержать собственность — и свободой её использования. Эта позиция фактически поддерживается органами публичной власти, которые по умолчанию заинтересованы в минимизации площади земельных участков многоквартирных домов, а свой интерес обеспечивают поддержанием склонности граждан «не платить, не пользоваться свободой и ни за что не отвечать».

5. В силу положений 3 и 4 фактически сложилась ситуация, имеющая прямое отношение к градостроительной политике города в части определения его будущего. Она публично не артикулируется и не обсуждается и имеет вид «развилки» — молчаливого понуждения к выбору между двумя градостроительными направлениями: концепцией неупорядоченности-недооформленности ради решения краткосрочных задач администрирования городом и концепцией упорядоченности-дооформленности ради решения средне- и долгосрочных задач функционирования и преобразования города.

6. Концепция неупорядоченности-недооформленности ради решения краткосрочных задач администрирования городом характеризуется следующими положениями.

- Если «отвлечься» от противоречия федеральному закону («не принимать во внимание» несоблюдение части 4 статьи 43 ГрК РФ об учёте норм, действовавших в период застройки), то ясно, что данное направление пытается фактически узаконить именно «недооформленность» города. Это происходит по следующим причинам. Во-первых, указанная концепция может существовать только при заведомо определённой целевой установке о наличии «лишней земли», которую можно «изъять» у законных собственников при определённых обстоятельствах. Фактически провозглашается концепция «дырок в сыре» — закрепления неупорядоченности. Во-вторых, к утверждению факта неопределённости добавляется утверждение о том, что степень неупорядоченности может меняться в зависимости от позиции граждан, которым как бы предоставляется выбор между малыми, средними и большими земельными участками.

- Реализация концепции неупорядоченности-недооформленности — это возрождение в новом виде уплотнительной застройки и официальное принятие на содержание бюджета вновь образованных «лишних» земельных участков на период, когда они ещё не будут предоставлены, или «навсегда», поскольку высок риск, что часть «дырок в сыре» никогда не будет предоставлена по причине отсутствия желающих осваивать «дырки-неудобья», а также по причине недовольства граждан дискомфортными условиями проживания — соседством в виде «объектов-вставок в дырках-неудобьях». Это либо создаст риски наложения на бюджет официально признанной дополнительной нагрузки содержания «дырок-неудобий», либо породит феномен неофициального отказа от таких рисков за счёт фактического захламления как бы ничьих пустых территорий, которые всё же формально будут публичными территориями, но не будут получать финансирования на содержание, поскольку они никому не нужны — ни жителям, «добровольно» получившим неполноценные земельные участки, ни власти, которая не может распорядиться некоторой частью никому не нужной «лишней земли».

- Реализация концепции неупорядоченности-недооформленности ведет к формированию гетерогенной городской среды, где прежняя застройка будет противостоять новой (создаваемой как заполнение «дырок в сыре»), и наоборот. Противостояние это будет иметь не только морфологическое, визуальное, антиэстетическое проявление, но и чётко выраженное экономическое проявление:

- при сделках купли-продажи квартир будет действовать эффект контраста — стоимость квартир в существовавшей ранее застройке будет понижаться ввиду соседства с новой

«встроенной в промежутки» застройкой, а стоимость квартир в новой встроенной застройке будет понижаться по причине соседства со старой морально устаревшей застройкой;

- гетерогенная застройка, образовавшаяся в результате заполнения неожиданно возникших пустот как «дырки в сыре», заведомо обречена быть некомплексной в части отсутствия приемлемого баланса между такой застройкой и сетью объектов социальной и транспортной инфраструктуры. Такое положение дел будет понижать стоимость недвижимости в неупорядоченных-недооформленных кварталах и микрорайонах города;

- понижение стоимости недвижимости не может не проявиться в снижении качества городской среды в целом на территориях, подверженных реализации концепции неупорядоченности-недооформленности.

- Процесс реализации концепции неупорядоченности-недооформленности (если такая реализация состоится) будет иметь негативные последствия не только для морфологии города, для его среды, но и для системы управления (градорегулирования), поскольку:

- «заполнение дырок в сыре» может происходить только посредством ручного управления (внесистемного «точечно-административного» управления);

- «точечно-административное» управление основано на индивидуальных, неформализованных исключениях из общих правил, это управление для своего выживания будет вынуждать отказываться от зонального подхода в регулировании недвижимости, от правового института градостроительного зонирования, от правил землепользования и застройки;

- «возведение в исповедание» точечно-административного ручного управления вне общих правил – это неминуемое возникновение «узкого горлышка» в потоке рутинных дел, это утверждение системы, которая заведомо не будет справляться с текущими каждодневными нагрузками (по причине отсутствия формализации управления, которую наладить можно лишь на основе зонального подхода, от чего система ручного управления предпочитает отказываться), которая ведёт в тупик в отношении как рутинного обслуживания процессов проектирования и строительства, так и препятствий для формирования реальной, отвечающей истинным потребностям города долгосрочной политики управления.

- В силу отмеченных выше причин реализация концепции неупорядоченности-недооформленности по своим последствиям опасна для города как в отношении деградации качества городской среды, так и в отношении деградации системы градорегулирования, особенно в части отрицания правовых основ такой системы.

7. Альтернативная концепция упорядоченности-дооформленности городской территории ради решения средне- и долгосрочных задач функционирования и преобразования города характеризуется следующими положениями.

- К основным принципам реализации такой концепции относятся:

- принцип «сплошной упакованности» земельных участков в городе — не должно быть неполноценных земельных участков (не должно быть неполноценных земельных участков многоквартирных домов), не должно быть «ничьей земли» (случайно возникающей в результате реализации концепции «недооформленности» — см. выше), все земельные участки должны иметь своих правообладателей;

- на принципе «сплошной упакованности» земельных участков в городе должна строиться реальная политика градостроительного развития и преобразования города. Если нет такого фундамента, то нет и не может быть рациональной градостроительной политики, возможны лишь иллюзорное представление и самообман по поводу такой политики, произвольно выдающей желаемое за действительное. Наряду с действиями по формированию полноценных земельных участков многоквартирных домов (соответствующих требованию части 4 статьи 43 ГрК РФ) должны применяться правовые механизмы для сохранения площадок (спортивных, детских и т.д.), совместно используемых жителями нескольких многоквартирных домов<sup>1</sup>.

- Отдельно должен решаться вопрос об установлении необременительных для граждан налогов на земельные участки многоквартирных домов. Такие налоги не должны использоваться администрацией как «аргумент принуждения» к выбору малых по площади земельных участков.

- При реализации концепции упорядоченности-дооформленности территории города закрепляются гомогенные городские структуры, которые могут эффективно функционировать и развиваться только на основе применения зонального подхода – правил землепользования и застройки.

<sup>1</sup> Для этого городская администрация должна содействовать (проводя обучающие мероприятия среди граждан) установлению частных сервитутов, взаимно налагаемых применительно к соседним земельным участкам для их использования жителями, которым эти участки не принадлежат. Кроме этого, должны устанавливаться публичные сервитуты в границах подъездов к домам внутри кварталов.

• При реализации концепции упорядоченности-дооформленности территории города возникают широкие правовые возможности, в том числе для кардинальных преобразований соответствующих территорий:

- модернизация городской среды большинства российских городов невозможна без уплотнения улично-дорожной сети и, соответственно, без уменьшения размеров кварталов, микрорайонов, т.е. необходимы кардинальные преобразования;

- эффективными действиями по модернизации городской среды могут быть лишь в случае, когда они осуществляются в отношении территорий однородных, поскольку невозможно успешно проводить модернизацию городской среды на территориях, «разбитых» новой уплотнительной застройкой, которые возникли в результате заполнения «дыр в сыре» согласно концепции неупорядоченности-недооформленности. Модернизация – это комплексные преобразования, в том числе с использованием сноса, а сносить только что построенное (как правило, с максимальной этажностью – для оправдания расходов) нерационально с экономической точки зрения, а экономически нерациональное не будет выполняться. Иными словами, реализация такой концепции «ставит крест» на возможности качественно и эффективно модернизировать городскую среду;

- действия по модернизации городской среды могут и должны производиться на основе усовершенствованного правового института развития застроенных территорий – в том отношении, что собственники квартир в многоквартирных домах могут быть выгодоприобретателями от реализации соответствующих проектов наряду с «внешними» инвесторами<sup>1</sup>;

- действия по модернизации городской среды на застроенных многоквартирными домами территориях могут производиться а) только при наличии правил землепользования и застройки, которые гарантируют права правообладателей недвижимости, прежде всего в части недопущения падения её стоимости; б) посредством отработки предложений к проектам преобразований, используемых для внесения соответствующих изменений в ПЗЗ для обеспечения правовых гарантий запланированных и согласованных (в том числе с населением) преобразований, связанных с повышением стоимости недвижимости и качества городской среды.

• Реализация концепции упорядоченности-дооформленности предполагает, что первоначально закрепляется статус-кво в части не допустить падения существующего качества городской среды в местах сложившейся многоквартирной застройки (прежде всего за счёт формирования полноценных земельных участков многоквартирных домов); обеспечивает градостроительные морфологические условия для преобразования территорий сложившейся многоквартирной застройки с повышением качества городской среды. При реализации этой концепции формируется фундамент для последовательного развёртывания эффективной системы правового градорегулирования как залог рационального развития города в будущем.

Проанализировав правовое обеспечение процесса межевания застроенных многоквартирными домами территорий, можно сделать следующие выводы о необходимости исправить ошибки правоприменительной практики.

1) Межевание необходимо производить с установкой на формирование полноценных по размерам земельных участков многоквартирных домов в соответствии с требованием части 4 статьи 43 ГрК РФ.

2) Межевание необходимо производить с применением институтов частных и публичных сервитутов. Частные сервитуты должны применяться для обеспечения возможности использовать часть земельных участков соседями (жителями соседних многоквартирных домов) с целью предотвратить разделение площадок, взаимно и совместно используемых жителями соседних многоквартирных домов. Публичные сервитуты должны применяться для обеспечения подъездов, подходов к многоквартирным домам без разделения их земельных участков на несколько (посредством ошибочной фиксации границ проездов красными линиями).

3) Необходимо признать ошибочным: а) в пределах кварталов, микрорайонов выделение проездов красными линиями с приданием таким проездам статуса территорий общего пользования (за исключением случаев, когда такие проезды на самом деле являются не проездами, а улицами); б) формирование для одного многоквартирного дома двух и более земельных участков (образованных в результате ошибки – выделения проездов красными линиями, а не границами зон действия публичных сервитутов).

<sup>1</sup> Выгодоприобретателями собственники квартир могут становиться по причине того, что в случае сделок купли-продажи стоимость квартир будет определяться не по их стоимости на текущий момент времени, а с учётом возрастания стоимости квартир из-за расположения на территории модернизации (территории, планируемой для более плотной и качественной квартальной застройки), официально предопределённой правилами землепользования и застройки.

4) Отдельно нужно решать вопрос об установлении необременительных для граждан налогов на земельные участки многоквартирных домов. Решение этого вопроса не должно увязываться с неправомерным уменьшением размеров земельных участков вопреки требованию части 4 статьи 43 ГрК РФ.

5) Межевание необходимо производить путём первоначального безусловного закрепления сложившегося статус-кво при условии сохранить морфологию застройки и не допустить падения стоимости недвижимости и качества городской среды.

Межевание, сохраняющее первоначальное безусловное закрепление сложившегося на текущий момент статус-кво в градостроительной ситуации, должно использоваться как основание для проведения реальной градостроительной политики путём введения градостроительных регламентов в составе ПЗЗ; последующей подготовки в необходимых случаях предложений к проектам преобразования микрорайонной застройки, осуществляемого на основе модифицированного правового института развития застроенных территорий.

## 4. ВОЗДЕЙСТВИЕ ПРАВОВЫХ НОРМ НА ФОРМИРОВАНИЕ ЭСТЕТИЧЕСКИ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОГО ГОРОДА

Комфортный город помимо сбалансированности, надёжности-безопасности и упорядоченности (см. разделы 1–3) характеризуется и эстетической привлекательностью. Очевидно, что такая привлекательность в значительной части имеет визуальное проявление. Важно выяснить, как правовыми методами можно и нужно воздействовать на визуальную привлекательность города. По указанной теме специфику российского законодательства можно понять, ответив на два вопроса:

- есть ли в действующем законодательстве необходимый и достаточный набор правовых инструментов для регулирования внешнего облика зданий?

- как соотносятся различные подходы к регулированию визуального облика города?

В ответах на эти вопросы проявляется противостояние двух непримиримых систем – системы точечно-административного градостроительства и системы зонально-правового градорегулирования. Смысловой фокус его — красота. Точнее, дискуссия о способности/неспособности той или иной системы эффективно воздействовать правовыми методами на эстетические характеристики города. Часто предполагается без должных оснований, что именно такая способность должна оправдывать существование системы точечно-административного градостроительства и, напротив — отсутствие такой способности должно быть основанием для отвержения системы зонально-правового градорегулирования в России. В данном разделе мы проанализировали с содержательной и правовой точек зрения возможности использования правовых норм при формировании эстетически привлекательного города.

### Воздействие правовых норм на формирование необходимого и достаточного набора средств регулирования в рамках института градостроительного зонирования

Сначала зафиксируем некоторые утверждения и на их основании дадим предложения по развитию законодательства на местном уровне<sup>1</sup>.

Утверждение первое. Предъявляемые публичной властью эстетические требования к проектируемым объектам не могут быть императивами, применяемыми без изъятий везде и всегда. Если бы это было так, то такой императив основывался бы на ложном представлении о том, что «власть всегда права».

Утверждение второе. Что такое «требования эстетики» к проектируемым объектам? Ответ на поставленный вопрос состоит из нескольких частей.

1) Требования эстетики устанавливаются публичной властью (от имени местного сообщества граждан) и адресуются частным лицам – застройщикам — для выполнения. Имеет ли власть право устанавливать такие требования? Да, наличие такого права отрицать нельзя. Но

<sup>1</sup> Использованы с необходимыми уточнениями и дополнениями материалы раздела 7.3.2 книги: Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости / Э.К.Трутнев (рук.). М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. [http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder\\_id=9&mat\\_id=440&page\\_id=14399](http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399).

наличие права не делает его «тотальным»: необходимо решить, как это право должно применяться к различным территориям.

2) Требования эстетики сформулированы до объявления намерений о строительстве или реконструкции и действий по реализации таких намерений. Поэтому требования эстетики – это «защита прошлого» перед будущим, перед непредсказуемостью будущего (защита посредством заранее сформулированных представлений о красоте). Это охранительные требования.

3) Применительно к эстетике охранительные требования не могут быть универсальными, всеохватными. Природа эстетики предопределяет необходимость двух компонентов в составе её требований: а) охранительные требования (защита прошлого от будущего); б) возможность преодоления охранительных требований (защита будущего от прошлого – защита возможности появления незнаемого, но эстетически ценного будущего).

4) Одновременное наличие охранительных требований и возможности их преодоления – это фундаментальная, неизбежная противоречивость требований эстетики. Это значит, что установление, как и не установление, таких требований никогда не может гарантировать наступление «эстетического благополучия».

5) На практике это противоречие требований эстетики можно преодолеть путем:

а) установления разумного баланса между «эстетическим принуждением» (установлением эстетических требований) и «эстетической свободой» (неустановлением эстетических требований);

б) установления исчерпывающего перечня правовых технологий регулирования — всех возможных компонентов регулирования («что») и всех возможных правовых инструментов регулирования («как») для разумного выбора их сочетаний – выбора между установлением и неустановлением требований, «степени жёсткости требований» в соответствии с эстетическими особенностями конкретных ситуаций.

Утверждение третье. Что означает «все возможные компоненты регулирования» эстетического, визуального облика городского пространства? Исчерпывающий перечень таких компонентов в отношении проектируемых частными лицами объектов включает:

1) параметры объектов – высота (этажность), коэффициент использования земельного участка (отношение максимальной суммарной площади застройки на всех этажах по отношению к площади земельного участка), процент застройки, предельная протяжённость по фронту улиц, разрывы между объектами. Такие параметры устанавливаются градостроительными регламентами с учётом технических регламентов безопасности;

2) характеристики, которые не вполне точно принято считать «параметрическими», но которые на самом деле можно определить в зависимости от: а) используемых строительных материалов фасадов (кирпич, дерево, бетон и т.д.); б) цветового решения фасадов; в) ритмики членения фасадов. Сочетание (а), (б) и (в) определяет стилистические особенности объектов.

Утверждение четвёртое. Возникает вопрос о возможности регулировать не параметрические характеристики объектов. Следует особо подчеркнуть, что этот вопрос возникает не в связи с намерением тотального регулирования, а из-за необходимости определить исчерпывающий перечень всех возможных способов регулирования (которые могут использоваться или не использоваться в конкретных ситуациях, обстоятельствах и задачах, а также в зависимости от позиции регулирующих органов – органов местного самоуправления). Ответ на этот вопрос состоит в следующем. То, что выше названо «непараметрическими характеристиками», может описываться соответствующими показателями, а это значит, что согласно пункту 5 части 1 статьи 38 Градостроительного кодекса Российской Федерации такие характеристики могут включаться в виде «иных показателей» в состав градостроительных регламентов, содержащихся в правилах землепользования и застройки.

Описанный подход может быть реализован в соответствующих муниципальных нормативных правовых актах. Ниже изложены некоторые предложения к текстам таких актов в отношении определений, принципов и правил регулирования фасадов зданий, выходящих на особо значимые территории общего пользования.

Определения

- Правила содержания фасадов зданий — нормативный правовой акт, определяющий необходимые действия, выполнение которых призвано обеспечить соответствие установленным требованиям внешнего вида существующих зданий и сооружений со стороны территорий общего пользования.

- Правила регулирования фасадов строящихся зданий — нормативный правовой акт, содержащий текстовую и картографическую части, посредством которого определяются показатели в отношении фасадов зданий, выходящих на особо значимые территории общего пользования, — размеры и соотношение элементов фасадов, а также показатели, характеризующие цветовое оформление фасадов, которое может быть обусловлено использованием определённых строительных материалов. Указанные показатели в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 38 Градостроительного кодекса Российской Федерации входят в состав градостроительных регламентов, отражаются в правилах землепользования и застройки, а также включаются в градостроительные планы соответствующих земельных участков, выдаваемые для подготовки проектной документации на строительство зданий, выходящих на особо значимые территории общего пользования.

Принципы регулирования фасадов при строительстве зданий, выходящих на особо значимые территории общего пользования

1. В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 38 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительные регламенты в составе правил землепользования и застройки могут включать, помимо показателей, определённых пунктами 1–4 части 1 статьи 38 Градостроительного кодекса Российской Федерации, следующие показатели в отношении фасадов строящихся зданий, выходящих на соответствующие территории общего пользования:

- 1) показатели, определяющие размеры и соотношение элементов фасадов зданий;
- 2) показатели, характеризующие цветовое оформление фасадов, которое, в частности может быть обусловлено использованием определённых строительных материалов.

2. Показатели, указанные в части 1 настоящей статьи, определяются правилами регулирования фасадов строящихся зданий.

Правила регулирования фасадов строящихся зданий могут подготавливаться и утверждаться только при наличии в правилах землепользования и застройки показателей, определённых пунктами 1–4 части 1 статьи 38 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

3. Действие правил регулирования фасадов строящихся зданий не распространяется на здания, расположенные в границах зон охраны объектов культурного наследия, утверждённых в установленном порядке.

4. Информация о показателях, указанных в части 1 настоящей статьи, подлежит:

- 1) отображению в правилах землепользования и застройки путём указания на правила регулирования фасадов строящихся зданий;
- 2) отображению в градостроительных планах земельных участков путём описания в составе информации о градостроительных регламентах.

Правила регулирования фасадов строящихся зданий, выходящих на особо значимые территории общего пользования

1. Правила регулирования фасадов строящихся зданий состоят из:

- 1) схемы территорий общего пользования, по отношению к которым осуществляется регулирование фасадов строящихся зданий (далее – схема территорий регулирования);
- 2) текста описания показателей применительно к соответствующим территориям общего пользования, указанным на схеме территорий регулирования.

2. Правила регулирования фасадов строящихся зданий могут содержать также схемы, иллюстрирующие примеры использования показателей, содержащихся в настоящем нормативном правовом акте.

3. Администрация городского округа ... определяет состав, порядок подготовки, согласования, обсуждения, утверждения и применения правил регулирования фасадов строящихся зданий, выходящих на особо значимые территории общего пользования.

Мнение, что в отличие от административного градостроительства, практикуемое в условиях рынка недвижимости градорегулирование не обладает правовыми инструментами регулирования эстетических характеристик города, не соответствует действительности. На самом деле проблема сводится к реализации на практике потенциала правового градорегулирования, который пока не использован в полной мере.

## **Воздействие правовых норм на определение параметров и внешнего облика зданий в рамках точечно-административного градостроительства и зонально-правового градорегулирования**

Применительно к методам регулирования внешнего облика зданий следует сравнить точечно-административное градостроительство и зонально-правовое градорегулирование. Необходимо выявить правовой потенциал – возможности каждого подхода в части полноты арсенала правовых инструментов, используемых применительно к максимальному количеству различных ситуаций регулирования. Для этого необходимо представить каждый подход в его максимальном выражении.

При точечно-административном подходе параметры и архитектурно-строительные характеристики каждой точки городского пространства определяются индивидуально соответствующим уполномоченным органом, обладающим абсолютным правом определять такие параметры и характеристики без ограничения документальными «внешними рамками» по причине отсутствия соответствующих официально утверждённых документов.

При зонально-правовом подходе соблюдаются требования федерального законодательства относительно градостроительного зонирования и могут быть введены дополнительные институты.

Ответим с позиций каждого из двух подходов на вопросы: 1) какие препятствия нужно устранить для полной реализации подхода, 2) из чего складывается максимальный набор правовых средств, используемых для регулирования параметрических и иных характеристик зданий в рамках соответствующего подхода.

Ответ с позиций точечно-административного подхода.

1. Полная реализация точечно-административного подхода возможна, если отсутствуют «внешние ограничители» в виде соответствующих правовых актов, документов, устанавливающих рамки-ограничения, которые могли бы стать препятствием для самовольных решений уполномоченного органа. Очевидна абсурдность ситуации, когда официально отрицалась бы необходимость таких документов-ограничителей, поскольку не может не быть таких документов в стране, в которой декларируется приоритет права. Однако временно такие документы-ограничители могут отсутствовать. Получается, что чем дольше будет сохраняться ситуация «временного отсутствия» документов-ограничителей, тем полнее может быть реализован точечно-административный подход. Иными словами, поскольку правила землепользования и застройки (ПЗЗ) «убивают» правовые основания существования и функционирования точечно-административного подхода, для продолжения его существования и максимального развёртывания должны быть «убиты» сами ПЗЗ. Это фактически и происходит. Есть несколько способов «убить» ПЗЗ ради процветания точечно-административного подхода: 1) постоянно продлевать сроки принятия ПЗЗ; 2) принять эксклюзивное законодательство, упраздняющее применение ПЗЗ на определённых территориях на определённый период<sup>1</sup>.

2. Поскольку существование точечно-административного подхода основано на свободе от внешних документальных ограничений, тем самым провозглашается свобода уполномоченного органа определять какой угодно набор средств регулирования – от назначения здания до его внешнего облика как в целом, так и в минимальных деталях. Иными словами, можно регулировать всё, поскольку нет ничего, чего нельзя было бы регулировать.

Ответ с позиций зонально-правового подхода.

1. Должно быть запрещено применение точечно-административного подхода, кроме случаев регулирования объектов, находящихся в собственности публичной власти. Поскольку зонально-правовой подход – это проявление разветвлённой системы градорегулирования, необходимо совершенствовать законодательство в целом.

2. В состав набора правовых средств входят:

- 1) общее регулирование посредством градостроительных регламентов;
- 2) возможность регулирования посредством установления зон и подзон применительно к отдельным земельным участкам – в соответствующих случаях;
- 3) возможность использовать институт отклонений от общих градостроительных регламентов;
- 4) возможность регулирования фасадов зданий в части их пропорций, используемых материалов, цветовых решений – в соответствующих случаях (см. выше);

<sup>1</sup> Например, см.: Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности. Вопрос 41: о правовых особенностях созданной посредством № 43-ФЗ эксклюзивной системы градорегулирования на территориях, присоединённых к городу Москве. [http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat\\_id=988](http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=988).

5) возможность совершенствовать правовые инструменты градостроительного зонирования за счёт изменения зонирования на особых основаниях – в случаях консолидированной застройки посредством использования модифицированного института развития застроенных территорий (в том числе застроенных многоквартирными домами). При изменении зонирования а) правообладатели принимают решение о модернизации принадлежащего им недвижимого имущества; б) правообладатели вместе с принятием указанного решения принимают на себя ряд обязательств, в том числе обязательство провести конкурс на архитектурно-градостроительную концепцию развития территории; в) с учётом принятой концепции вносятся соответствующие изменения в правила землепользования и застройки; г) подготавливается и осуществляется многостороннее соглашение о развитии застроенной территории. Следует отметить, что указанная концепция не только положительно воздействует на совершенствование визуального образа города, но и встроена в правовой и экономический контекст осуществления реальных, обеспеченных частными инвестициями планов.

Зонально-правовой подход содержит не только все без изъятия средства регулирования, которыми обладает точечно-административный подход, но помимо этого также и средства, которыми последний не обладает и не может обладать. Иными словами, зонально-правовой подход обладает более широким арсеналом средств регулирования эстетического облика города, чем точечно-административный подход.

Применительно к вопросу о распространении правовых норм на формирование эстетически привлекательного города могут быть сформулированы следующие рекомендации органам местного самоуправления:

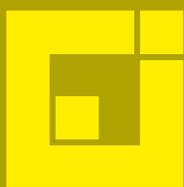
- расширять использование зонально-правового подхода, реализуемого посредством введения правил землепользования и застройки, последовательно совершенствуя состав и содержание градостроительных регламентов в таких правилах;
- в случаях необходимости регулировать фасады строящихся зданий, выходящих на особо значимые территории общего пользования, посредством дополнительных положений в составе правил землепользования и застройки.

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

---

**НАПРАВЛЕНИЕ  
«РЫНОК  
НЕДВИЖИМОСТИ»**

Эдуард ТРУТНЕВ,  
научный руководитель  
направления «Рынок недвижимости»



**ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИКИ  
ГОРОДА**

---

125009, Москва, ул. Тверская, дом 20, строение 1  
t: (495) 787 45 20, 363 50 47  
mailbox@urbaneconomics.ru

---

**[WWW.URBANECONOMICS.RU](http://WWW.URBANECONOMICS.RU)**