



Институт комплексного и устойчивого развития территории: возможности и риски

Модератор А.Н. Береговских (ИТП «Град», Омск)



1 января 2017 года вступают в силу изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части правового регулирования института комплексного и устойчивого развития территории, утвержденные Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 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 утратив-

шими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

В срок до 1 июля 2017 года утвержденные правила землепользования и застройки муниципальных образований должны быть приведены в соответствие с указанными в законе изменениями.

Толкование отдельных норм, регулирующих институт комплексного и устойчивого развития территории, является затруднительным, в связи с чем осложняется их практическое применение.

Редакция журнала выступила инициатором обсуждения профессиональным сообществом вопросов обеспечения комплексного и устойчивого развития территории при разработке документов градостроительного зонирования и внесении изменений в такие документы.

Предлагаем Вашему вниманию мнения ведущих экспертов – градостроителей относительно нового института развития, закрепленного Градостроительным кодексом РФ.

С.Д. Митягин

Практика применения Градостроительного кодекса Российской Федерации показывает, что есть несколько вопросов, которые могли быть отрегулированы с помощью незначительных коррекций отдельных положений закона.

Первое. Закон постулирует, что территориальное планирование определяет назначение территорий, однако не требует подготовки ни одной карты, в которой это назначение было бы определено. В связи с появлением закона «О стратегическом планировании», где установлена необходимость подготовки схем пространственной организации для Российской Федерации в целом, для ее субъектов по от-

дельности, а также для муниципальных районов, возможно обеспечить решение задачи определения границ категорий земель в составе таких схем. Тогда территориальное планирование будет связано, как это и определено Градостроительным кодексом Российской Федерации, с дислокацией объектов федерального, регионального и муниципального значения, учитывающей принятое и обоснованное назначение земель, а присвоение территориям земельных категорий получает легитимный статус функциональных зон исходя из стратегий социально-экономического развития страны, субъектов Российской Федерации и муниципальных районов, которые будут последовательно уточняться в этих стратегических документах и служить основанием размещения тех или иных объектов капитального строительства федерального, регионального и муниципального районного значения в соответствующих схемах территориального планирования.

Второе. Градостроительный кодекс Российской Федерации не установил различий между функциональным зонированием в составе генеральных планов населенных пунктов, городских и сельских поселений и территориальным зонированием в составе правил землепользования и застройки этих муниципальных образований, при том что наименования этих зон идентичны, это создает проблему сочетания и взаимосвязи данных видов землепользования в градостроительной документации.

Разрешение этой проблемы видится в распределении инструментов зонирования между уровнями документов территориального планирования и документацией по планировке территории. Оба инструмента можно объединить в систему градостроительного зонирования, которое будет

ВОПРОСЫ ДИСКУССИИ

– Какой из двух подходов к организации комплексного развития неэффективно используемых территорий, на Ваш взгляд, может быть более жизнеспособным и в перспективе будет иметь больше шансов добиться положительного результата: инициированный ОМСУ или объединившимися правообладателями недвижимости?

– Существуют ли на сегодняшний день уже начинающиеся практики?

– Способен ли данный институт повысить эффективность использования городских территорий?

– Каковы, на Ваш взгляд, плюсы и минусы, возможности и риски принятых нововведений?

состоять из блока функционального зонирования, являющегося частью не только генерального плана поселений, городских округов и отдельных населенных пунктов, документов территориального планирования муниципальных районов и субъектов Российской Федерации, но и Российской Федерации в целом, где данный инструмент функционального зонирования превращается в инструмент установления категорий земельных ресурсов, и блока территориального зонирования муниципальных образований поселенческого уровня. Таким образом, и стратегическое планирование, и территориальное планирование, и документация по планировке территории на каждом из таксономических уровней подготовки получают специальное единое интегрированное обоснование направлений социально-экономического развития территорий и формируемых земельных участков для страны в целом, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований разных уровней.

Вопросы территориального зонирования, которые в настоящий момент сильно осложняют свободу выбора инвестиционных проектов своей практически ничем не обоснованной детальностью, в этом случае логично уходят на уровень подготовки документации по планировке территории населенных пунктов, поселений и городских округов, где, как правило, уже присутствуют определенные инвестиционные намерения, которые нуждаются в выделении конкретных земельных участков путем межевания элементов планировочной структуры территорий данных муниципальных образований.

При этом процедуры выбора места дислокации любого инвестиционного проекта сводятся к выбору соответствующей функциональной зоны из состава генерального плана муниципального образования, подходящего элемента его планировочной структуры, размежеванного на отдельные земельные участки. В результате такого подхода документы по планировке территорий будут разрабатываться и распространяться на те функциональные зоны, которые имеют конкретный инвестиционный потенциал развития. Эта документация согласно положениям Градостроительного кодекса Российской Федерации будет состоять из:

- проектов планировки территории, когда необходимо выделить элементы планировочной структуры;
- проектов межевания территории, когда необходимо выделить конкретные земельные участки под реализацию инвестиционных проектов, для которых в этом случае проводится процедура территориального зонирования, уточняющего как функциональное назначение земельных участков, так и параметры их застройки. Особое значение при этом будут иметь материалы, обосновывающие объемно-пространственную организацию застройки элементов планировочной структуры территории муниципальных образований.

П.Н. Никонов

От ответа на вопрос, кого или что мы имеем в виду под объединившимися правообладателями недвижимости и под ОМСУ, зависят координаты, в которых мы строим логику своих рассуждений. Когда у нас вводился институт МСУ, исток этой идеи возводился к Древним Афинам – родоначальнику самоуправления граждан. Кстати, слово «гражданин» как у нас, так и во всей Европе произошло от слова «горожанин». Но гражданами (или горожанами) в Древних Афинах считались только те, кто имел свой дом в этом городе, т.е. был собственником недвижимости. Таким образом, собрания граждан на Агоре в Афинах было ничем иным, как собранием собственников недвижимости.

Что такое правообладатель недвижимости? Любой гражданин – обладатель того или иного права на недвижимость – собственности, аренды, социального найма. Без права на недвижимость физически невозможно существование. Им у нас наделяется буквально каждый, кроме таких радикальных исключений из всей прочей массы населения, как бомжи. После введения у нас поквартирной приватизации собственность на недвижимость стала основным и самым распространенным среди граждан видом собственности вообще и самым распространенным видом права на недвижимость. Итак, в идеалистическом взгляде на термин правообладатели недвижимости – это просто народ.

МСУ в идеалистическом представлении – это институт представительства того же народа. Казалось бы, как в Афинах. На самом же деле народ вос-



Митягин Сергей Дмитриевич, заслуженный архитектор Российской Федерации, доктор архитектуры, профессор, ак. МАНЭБ, советник РААСН.

В 1970 г. окончил Ленинградский инженерно-строительный институт. С 2015 г. главный архитектор ПАО «ОМСКНЕФТЕХИМПРОЕКТ». Автор более 70 градостроительных проектов, более 300 научных и около 100 научно-методических и научно-исследовательских работ.

С.Д. МИТЯГИН:

Документы по планировке территорий будут разрабатываться и распространяться на те функциональные зоны, которые имеют конкретный инвестиционный потенциал развития. Эта документация согласно положениям ГрК РФ будет состоять из:

- проектов планировки территории, когда необходимо выделить элементы планировочной структуры;
- проектов межевания территории, когда необходимо выделить конкретные земельные участки под реализацию инвестиционных проектов, для которых в этом случае проводится процедура территориального зонирования, уточняющего как функциональное назначение земельных участков, так и параметры их застройки.



принимает ОМСУ как низовую пристройку к государственной власти и от органов государственной власти ее не отличает. Те на это отвечают народу тем, что и сами себя также воспринимают. Так что для целей настоящей дискуссии категорию ОМСУ проще заменить категорией власть в любых исторически возможных ипостасях – от демократических до деспотических.

Когда мы говорим о правообладателях недвижимости в контексте развития территории, то понимаем в основном девелоперское сообщество в лице девелоперов, инвесторов, строительных фирм – тех, в ком сосредоточена вся энергия строительной активности, а вовсе не ассоциации ТСЖ и иных правообладателей недвижимости. Одной из флагманских задач, которые провозглашаются властями любой местности, является привлечение инвестиций, прежде всего, в форме строительных инициатив. И это опять же обращено к девелоперам, а не иным объединениям правообладателей недвижимости. Всякая стройка воспринимается как инвестиция и потому априори приветствуется. Но всякую ли стройку следует приветствовать как акт позитивного развития территории? Для Санкт-Петербурга, как, наверное, и для каждого русского города, радостные переживания от строительного бума сегодня смешаны с горечью утрат и невосполнимого ущерба. Это и так называемые «градостроительные ошибки», и уплотнительная застройка, и продавленные решения по строительству, которые ставят крест на каких-то ожидавшихся планах будущего качественного преобразования территории, в том числе его устойчивого развития в будущем. Нет, не всякую инвестицию следовало бы приветствовать, замутив глаза от радости.

Что до остальных правообладателей недвижимости, то есть остального народа, то во всем этом они выступают пассивной силой, даже если активно противодействуют какому-то девелоперу или власти. Они не образуют силу, направленную именно на развитие территории – только на противодействие какому-то нежелательному для них варианту развития. Это проявляется во всех случаях, даже в случаях реновации кварталов первых массовых серий, где, казалось бы, есть все основания ожидать бурные про-

явления именно позитивной активности населения.

На этом поле оказываются не два, а три игрока: власть, девелоперы и народ, даже в том случае, когда собственно народа на территории развития еще и нет, он появится после того, как поработают девелоперы, при этом его будущее потенциальное присутствие все же в этом участвует.

Позволю себе сентенцию о нынешних застройщиках. В своих идеалистических представлениях о свободе предпринимательства в области застройки мы, начиная нынешние реформы, опирались на исходные понятные нам логические представления – мол, результаты строительства станут резко качественнее, так как доход свободного предпринимателя будет находиться в прямой или косвенной, но жесткой зависимости от оценки его труда конечным потребителем – жителем. Как мы рассуждали? В самом примитивном случае человек строит дом для себя. Он нанимает архитектора и держит любую деталь его проекта под контролем, так как потом это будет его дом. Потом он нанимает строителя и также придирчиво контролирует его. В итоге получается объект, который в наиболее возможной степени отвечает его ожиданиям. Логично. Если речь идет о многоквартирном доме, в котором собственник будет сдавать квартиры в аренду, также можно сказать, что он строит «для себя», так как от качества дома и квартир будет зависеть его успех по сдаче их в аренду. Данная логическая цепь была нам знакома из опыта строительства доходных домов в Санкт-Петербурге до 1917 года. Эта связка строителя и того, для кого он строит, приводит к тому, что строительный объект получается произведением их совместного труда, их заинтересованного сотрудничества. Мы полагали, что аналогичная логическая нить, хотя и обвешанная новыми организационными и технологическими деталями, будет безотказно действовать и в современных условиях, то есть сохранится прямая зависимость, заставляющая застройщика стремиться к наивысшему качеству строительства, на которое он только способен.

Но нынешние схемы организации строительства отнюдь не являются формами развития тех схем. В прежних схемах присутствовал важный момент – процесс проектирования и



Павел Николаевич Никонов в 1983 г. окончил архитектурный факультет Ленинградского инженерно-строительного института. Трудился в ряде организаций Санкт-Петербурга и Москвы. Участвовал в разработке многих нормативных актов, касающихся государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, товариществ собственников жилья и реформы ЖКХ. Принимал участие в создании модели массовой оценки городской земли для целей налогообложения, преподавал на кафедре экономики градостроительства Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета. С 1999 г. по настоящее время является директором Бюро межведомственного взаимодействия городских территорий ЗАО «Петербургский НИПИГрад». Автор ряда публикаций в области градостроительства, охраны культурного наследия и прав граждан на недвижимое имущество, жилищной реформы, межведомственного взаимодействия.

П.Н. НИКОНОВ:

Конкретность идеи устойчивого развития территории в контексте градостроительного законодательства должна быть сформулирована иначе – строительные законы и практика должны быть таковы, чтобы каждым нынешним строительным актом не пресекалась, а наоборот, создавалась возможность последующих действий осознанного и целенаправленного градостроительного развития территории, при котором не приходилось бы жалеть об упущенных возможностях из-за построенного прежде.

строительства ежесекундно находилась под контролем лица, представляющего интересы в этом объекте конечного его потребителя. Старики рассказывали, что инструментом архитектора, посланного собственником контролировать стройку, был молоток – им он просто разбивал детали, которые, как ему представлялось, были выполнены не качественно. Имело место радикальное разделение функций производственной деятельности и заинтересованного контроля над ней с решающим словом последнего. Сегодня строительные компании самостоятельно или во взаимодействии с инвестором взяли на себя функции застройщика, огородив себя от вмешательства кого-либо, кто представлял бы интересы конечного потребителя – будущего жителя, как и вообще всех посторонних. Они сами заказывают проект (если только не проектируют его сами же) и контролируют в нем не столько качество, сколько минимизацию своих издержек на его строительство. Они сами строят, сами себя контролируют. Не архитектор применяет молоток против результатов труда нерадивого строителя, а наоборот. И только после того, как дом построен, будущие его потребители получают возможность его непосредственной оценки, но оценивать приходится «кота в мешке». Много из того, в чем проявляется качество постройки, уже скрыто ее наружностью. Да и то, что представляет собой эта наружность, для многих также оказывается ничем иным, как «котом, извлеченным из мешка» уже после его покупки, так как компании начинают распродавать квартиры уже после получения разрешения на строительство, предъявляя товар лишь красивыми картинками, а после полной реализации квартир этот дом и вовсе исчезает из жизни его строителей – их больше уже ничего не связывает. Никакого – ни прямого, ни опосредованного сотрудничества между создателями дома и его будущими жильцами в этой схеме не прослеживается. Примерно так нынешняя строительная отрасль вырвалась из-под внешнего принуждения создавать качественный продукт как в части строительства конкретного здания, так и в части организации комплексной застройки (развития) территории.

Меня крайне не удовлетворяет и даже расстраивает само определение понятия «устойчивое развитие территорий», данное в ГрК РФ. Согласно ему устойчивое развитие достигается обеспечением безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничением негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечением охраны и рационального использования природных ресурсов. Создается впечатление, что человек – это всего лишь биологическое существо и не более. Думаю, что конкретность идеи устойчивого развития территории в контексте градостроительного законодательства должна быть сформулирована иначе – строительные законы и практика должны быть таковы, чтобы каждым нынешним строительным актом не пресекалась, а наоборот, создавалась возможность последующих действий осознанного и целенаправленного градостроительного развития территории, при котором не приходилось бы жалеть об упущенных возможностях из-за построенного прежде.

По моему мнению, безупречным примером устойчивого развития является Санкт-Петербург до 1917 года. Этот опыт необходимо изучать для того, чтобы нынешний механизм устойчивого развития выстраивать в его развитие. По крайней мере нынешний механизм должен уметь решать те задачи, которые решал предыдущий. Образованные в XVIII веке земельные участки в Санкт-Петербурге сначала застраивались усадебным образом мазанковыми домами. Произведенные тогда планировка территории и ее межевание, а также строительные правила со временем позволили застройке на этих участках пережить несколько стадий развития, реконструкций и замещения новой застройкой, в итоге мы имеем город, включенный в число объектов Всемирного наследия. Сегодня под развитием территории мы, как правило, понимаем освоение новых территорий или более или менее радикальную перепланировку и перестройку застроенной территории. Здесь же устойчивое развитие территории совершалось посредством самостоятельного развития застройки в пределах каждого земельного участка.

Такое развитие можно признать устойчивым, потому что развитие



Трунова Наталья Александровна, генеральный директор ООО «Институт «Ленгипрогор», к.э.н., эксперт в сфере регионального и городского развития: разработки документов стратегического и территориального планирования, реализации проектов развития регионов и городов от замысла до конкретных механизмов и сопровождения реализации проектов и т.д. Имеет опыт практической реализации инвестиционных проектов развития территорий, создания туристических кластеров и др.

Н.А. ТРУНОВА:

Плюс, прежде всего, заключается в том, что данная проблема осознана, предложен механизм, который может шлифоваться. К минусам можно отнести ряд следующих позиций и нерешенных вопросов. В случае, когда инициаторами выступают правообладатели, непонятно, какое их количество (процент) должно быть включено в этот процесс. Все? Как быть с территориями, на которых присутствует жилая застройка? Почему правообладатели должны разрабатывать сразу проект планировки, а не, например, мастер-план, то есть концептуальный документ, в котором возможно обсудить разные варианты развития территории и который является не таким финансово емким, как проект планировки? Как быть, если уполномоченный орган будет не согласен с общей идеологией проекта планировки? Это же огромные расходы правообладателей. Четко не обозначено, что по отношению к таким территориям ОМСУ, а также региональные органы власти, которые вообще выпали из процесса, обязаны (не могут, а именно обязаны) создавать преференции.



каждой недвижимости в пределах одного земельного участка совершалось абсолютно независимо – не испытывая никаких препятствий, которые создавала бы застройка на соседних земельных участках, и не создавая, в свою очередь, никаких препятствий для ее существования и развития. Механизмом, позволяющим осуществлять такое развитие, были достаточные для многовариантных преобразований изначально установленные параметры земельных участков и правила их застройки. Правила эти в X томе Свода законов РФ формулировались так:

«446. Строящий дом на самой меже своего двора не должен делать окон на двор или на крышу своего соседа без согласия сего последнего; в противном случае следует окна закладывать. Означенное согласие должно быть изъявлено записью, совершенною у Нотариуса и утвержденною Старшим Нотариусом, и как уступка прав собственности оно не может быть отменено иначе, как подобною же сделкою. После совершения дозволенной записи ни сам владелец, допустивший выстроить на меже своего двора дом с окнами на оный, ни приемники его не вправе уже закладывать окна сии новым зданием или брандмауэром.

447. Строящий дом не на самой меже, а с отступлением оной внутрь своего двора, может делать окна на соседние дворы, не требуя согласия хозяев оных. Но сии хозяева соседи, пользуясь равно правом собственности, могут беспрепятственно возводить на своей земле, на самой ли меже двора или же внутри одного, брандмауэр, дом и другое всякого рода строение, не взирая на то, что окна соседнего дома, на чужой двор пущенные, будут иметь недостаточный свет от новой постройки. Буде кто в существующей уже стене дома, на обоюдной с соседом меже, пробьет окна на чужой двор или на крышу самовольно, то оные должно заделывать на его счет». При этом в Обязательных постановлениях Петербургской Думы по строительной части было определено, что высота надворных строений не должна превышать 11 сажений, т.е. 23,4 метра. И этих всего лишь нескольких нехитрых правил оказалось достаточно, чтобы собственник каждого земельного участка мог в любой момент строить и перестраивать здания на своем участке, никак не взаи-

модействуя со своими соседями – не испрашивая у них разрешений, не согласуя и не увязывая свои планы с их планами. В случае если, построив на своем участке здание, он затемнил соседу окна, он в этом не был виноват перед ним – сосед, строя ранее свое здание близко от межи с окнами на его участок, должен был предвидеть такую возможность, следовательно, осознанно принял решение строить на свой страх и риск. Таким образом, собственник земельного участка в любой момент времени имел безусловное право строить на своем участке все, что угодно, в рамках ограниченных, равно установленных для всех законодательством.

Сравним это с нынешним положением дел. Правила землепользования и застройки сегодня, увы, не гарантируют нынешнему застройщику возможности построить на своем участке объект назначением и в параметрах, разрешенных правилами. Если, например, на соседнем земельном участке в рамках тех же правил построено здание таким образом, что оно затенило часть вашего земельного участка, то вы уже не сможете на этой части участка построить здание с помещениями, требующими нормированных инсоляции и освещения. То есть вместо принципа безусловной возможности строительства всего того, что разрешают правила, имеет место возможность условная, реализуемая по принципу: «Кто первый встал, того и тапочки». Застройкой одного земельного участка можно вполне законно убить возможности развития на другом земельном участке.

Идея о том, что одним из важнейших свойств объекта недвижимого имущества должна быть возможность его развития в границах своего земельного участка, столь естественная во всем мире и в России до 1917 года, после 1917 года оказалась совершенно уничтоженной – она логично отмерла в условиях ликвидации частной собственности на недвижимость и земельных участков как таковых и не восстановилась до сих пор. С 1917 года мы строим «одноразовую недвижимость», не закладывая в нее способность внутреннего развития, не задумываясь, что это когда-нибудь понадобится. Апофеозом этого явилась практика строительства микрорайонов, установившаяся с 1956 года. Территории микрорайонов застраивались таким образом, что дома в них не имеют



Сергей Михайлович Новокшонов в 1991 г. окончил архитектурный факультет Новосибирского архитектурного института, имеет научную степень кандидата архитектуры. С 2006 г. занимал должность заместителя начальника Главного управления архитектуры и градостроительства мэрии Новосибирска. В настоящее время заместитель начальника управления архитектуры и строительства Министерства строительства Новосибирской области – начальник отдела территориального планирования.

С.М. НОВОКШОНОВ:

«Обеспечение наиболее эффективного использования территории» является основанием для комплексного и устойчивого развития территории. Необходимо определить базовые показатели и рамочные ограничения для «эффективности использования территории». Прежде чем вводить столь размытые определения в федеральное законодательство, было бы неплохо подготовить методические рекомендации для подготовки органами местного самоуправления решений по определению границ территорий для комплексного и устойчивого развития территории.

собственного жизненного пространства – соседние здания имеют общее жизненное пространство, которым они сцеплены друг с другом как сиамские близнецы. Само размещение домов в микрорайонах было результатом решения задачи по оптимизации использования территории – размещение, конфигурация в плане и высота одного дома были максимально таковы, какими им позволяли быть размещение, конфигурация и высота соседних домов. Такие дома в принципе лишены возможности существовать и развиваться независимо друг от друга. Точнее они вообще лишены возможности развиваться – любое изменение их в плане или надстройка грозит нанести критический ущерб полноценности соседних домов. Когда разрабатывались проекты первых массовых серий, ходили разговоры о том, что эти дома строятся на 25 лет, а затем они будто бы будут заменены новыми. Но то, как это произойдет или может произойти, проектированием не предусматривалось – решать эту задачу оставляли будущим поколениям. Прошло 60 лет, и мы сегодня пытаемся решить эту задачу. Уже ясно, что поштучно сепаратным образом дома в этих микрорайонах никакому развитию не подлежат. Построенные одновременно по единому проекту их можно только также одновременно снести и... заменить чем-то новым. И чем же мы их заменяем? А тем же микрорайоном, в котором теперь уже новые дома также сцеплены друг с другом как прежние хрущевские. То есть, решая проблему, заложенную 60 лет назад, мы воспроизводим проблему того же рода, которая с неизбежностью когда-нибудь снова созреет и повиснет на шее благодарных потомков. Такое ли развитие называется устойчивым?

Что касается непосредственно последних новаций Градостроительного кодекса, остается только подтвердить опасения инициаторов этой дискуссии, местами они действительно непонятны. В частности, кодекс вводит особое отношение «применительно к территориям, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории». Спрашивается, а разве допустимо иное какое-либо развитие, кроме (а) как устойчивое и (б) как комплексное? Даже в случае банальной точечной уплотнительной застройки пла-

нировать ее можно только так, чтобы не навредить устойчивому развитию, и только так, чтобы не нарушить баланса комплексного обеспечения населения нормируемыми объектами социальной и прочих инфраструктур. Вообще трудно представить себе объект, который можно построить, не заботясь об устойчивом развитии территории и ее комплексном обеспечении. Например, складская база на окраинном пустыре. Для ее размещения потребуется разработка путей подъезда, исследования улично-дорожной сети, которая в этом будет задействована, не создадут ли фуры, едущие к ней, недостаточности этой сети. И это еще не все. Но это уже комплексное развитие. И развитие именно территории. Поэтому, читая в новой редакции Градостроительного кодекса фразу: «Подготовка документации по планировке территории в целях размещения объектов капитального строительства применительно к территории, в границах которой не предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, не требуется, за исключением случаев, указанных в части 3 настоящей статьи», приходится испытывать недоумение. Получается, что в общем случае подготовка документации по планировке территории не требуется, а требуется только применительно к территории, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, и еще в нескольких случаях. Казалось, должно быть ровно наоборот – подготовка такой документации должна требоваться всегда, за исключением особо оговоренных исключительных случаев, которые и придумать-то трудно. Вот, например, размещение той же складской базы, о которой сказано выше. Положим, к случаю ее размещения не относится ничего из того, что перечислено в части 3. Есть подъезд, и на первый взгляд нет необходимости устанавливать, изменять или отменять красные линии. Но точно ли нет такой необходимости? Не приведет ли поток транспортных средств на эту базу к необходимости реконструкции существующих элементов УДС? Как это узнать? Только проведя расчеты, которые проводятся в контексте подготовки документации по планировке территории. Получается замкнутый круг – надо или не надо подготавливать до-

Касперович

А.А. КАСПЕРОВИЧ:

Одним из основных вопросов при практической реализации является вопрос о возможности изъятия земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества в целях комплексного развития территории для строительства не только линейных объектов систем электро-, газоснабжения, систем теплоснабжения, объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения федерального, регионального или местного значения; автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения, но и любых иных объектов, предусмотренных утвержденными для целей комплексного развития территории проектами планировки и межевания (в том числе социального, жилищного, коммерческого назначения).



кументацию по планировке, можно выяснить, только подготовив ее.

Самое главное в том, что этой фразой предполагается, что все случаи размещения объектов капитального строительства радикально делятся на те, которые осуществляются в составе деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории и вне такой деятельности. В п. 34 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ «Основные понятия» дано определение деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории как деятельности по размещению объектов разного назначения в совокупности с необходимыми для функционирования таких объектов объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур. Из чего следует, что кодекс допускает размещение таких объектов и без создания обеспечивающих их функционирование инфраструктурных объектов. По каким же признакам судить, следует ли требовать от интересанта размещения своего объекта обязательного размещения необходимых ему инфраструктурных объектов и подготовки документации по планировке, или не требовать? Попутно возникает вопрос, как установить, требуются ли для этого объекта инфраструктурные объекты. В каком случае они могут не требоваться? Видимо, тогда, когда достаточно существующих, но опять же, а как это установить? Известный на сегодня ответ – выполнить соответствующий раздел документации по планировке территории, из которой это станет ясным и доказательным, то есть опять: для того чтобы определиться, подготавливать ли документацию по планировке территории или в этом нет необходимости, следует ее предварительно подготовить, хотя бы в части необходимых обосновывающих материалов.

Все это, конечно, очень непривычно градостроителю со стажем. До 1991 года Градостроительного кодекса не было, а в Земельном кодексе вопросы размещения объектов капитального строительства в городах разрешались просто – текстом одной статьи № 83:

«Все земли городов используются в соответствии с генеральными планами городов, проектами планировки и застройки и планами земельно-хозяйственного устройства территории городов.

Генеральные планы городов определяют основные направления исполь-

зования земель городов для промышленного, жилищного и иного строительства, благоустройства и размещения мест отдыха населения.

Разработанные на основе генеральных планов проекты планировки и застройки определяют использование земель отдельных частей городской застройки.

Планы земельно-хозяйственного устройства территории городов определяют основные направления использования не подлежащих застройке и временно не застраиваемых земель города».

То есть объекты капитального строительства размещались только в соответствии с градостроительной документацией. Иначе какое же это устойчивое развитие? Или хотя бы просто осмысленное, осознанное развитие?

Н.А. Трунова

На мой взгляд, предпочтительным вариантом организации комплексного развития неэффективно используемых территорий является подход, при котором необходимость развития территории осознается как собственниками, так и органами местного самоуправления. Собственники, даже объединившись и выполнив все действия, описанные в законе, при бездействии и тем более при сопротивлении ОМСУ ничего не сделают. Точно также все благие пожелания ОМСУ могут закончиться ничем, если не будет заинтересованности собственников. При этом нужно отдавать себе отчет, что органы местного самоуправления имеют четко ограниченное количество случаев, при которых они могут выступать в качестве инициаторов.

Важно, что данные поправки в Градостроительный кодекс РФ создают возможность для диалога: в каком русле он пойдет – покажет время. В целом с учетом низкой диалогической культуры в российском обществе, низкого уровня доверия в бизнес-среде, низкого уровня доверия между властью и бизнесом, вероятнее всего, быстрых эффектов от реализации данного закона ожидать не приходится.

Что касается начинающих практик, один из наших любимых примеров – это 130 квартал г. Иркутска. Для того чтобы реализовать этот проект, была необходима политическая воля и очень жесткий организационный механизм.



Кустова Ксения Александровна в 2012 году с отличием окончила юридический факультет Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского.

В настоящее время эксперт отдела градостроительных исследований и методического обеспечения ИТП «Град».

К.А. КУСТОВА:

Одним из спорных положений утвержденного правового регулирования является норма о том, что публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории не проводятся, если они подготовлены в отношении территории, в границах которой в соответствии с правилами землепользования и застройки предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию. Таким образом, граждане лишены возможности выбора вариантов развития территории.

Данный институт, безусловно, может повысить эффективность использования городских территорий, но со временем. Правда, с ним может произойти такая же беда, как с институтом развития застроенных территорий, который крайне редко используется в силу ряда объективных обстоятельств, по сути, данный механизм тоже претендовал на то, чтобы часть неэффективно используемых территорий привести в достойное состояние. Нельзя от введения одной нормы ждать кардинального изменения ситуации: для этого необходимы системные изменения.

Новый институт развития, закрепленный Градостроительным кодексом РФ, имеет свои плюсы и свои минусы.

Плюс, прежде всего, заключается в том, что данная проблема осознана, предложен механизм, который может шлифоваться.

К минусам можно отнести ряд следующих позиций и нерешенных вопросов. В случае, когда инициаторами выступают правообладатели, непонятно, какое их количество (процент) должно быть включено в этот процесс. Все? Как быть с территориями, на которых присутствует жилая застройка? Почему правообладатели должны разрабатывать сразу проект планировки, а не, например, мастер-план, то есть концептуальный документ, в котором возможно обсудить разные варианты развития территории и который является не таким финансово емким, как проект планировки? Как быть, если уполномоченный орган будет не согласен с общей идеологией проекта планировки? Это же огромные расходы правообладателей.

Четко не обозначено, что по отношению к таким территориям ОМСУ, а также региональные органы власти, которые вообще выпали из процесса, обязаны (не могут, а именно обязаны) создавать преференции.

С.М. Новокшенов

Для того чтобы ответить на вопросы дискуссии, требуется разъяснить терминологию. «Обеспечение наиболее эффективного использования территории» является основанием для комплексного и устойчивого развития территории. Необходимо определить базовые показатели и рамочные ограничения для «эффективности использования территории». Прежде чем вводить столь размытые определения в федеральное законодательство, бы-

ло бы неплохо подготовить методические рекомендации для подготовки органами местного самоуправления решений по определению границ территорий для комплексного и устойчивого развития территории. Как объяснить собственнику земельного участка, что его территория требуется для более эффективного использования, как принять решение по запросу собственника земельного участка о подписании с ОМСУ договора о комплексном и устойчивом развитии не только его земельного участка, но еще и такой же по размеру муниципальной земли? Одни вопросы, на которые однозначно ответить сложно. Какой случай назвать положительным результатом реализации новых положений в Градостроительном кодексе Российской Федерации? Увеличение кадастровой стоимости объектов недвижимости и земельных участков? Повышение инфраструктурной обеспеченности территории? Можно только догадываться, чем измерять и чему радоваться. Для судебных разбирательств в ходе резервирования основы для защиты решений ОМСУ не подготовлено. Остается вопрос, кто готов использовать данный инструмент в работе? Федеральным законодательством до сих пор не разблокирована процедура резервирования земельных участков под объекты социальной инфраструктуры – детские сады, школы, объекты здравоохранения. Таким образом, развивать слабо урбанизированную территорию поселения возможно только через добровольный отказ собственника от земельного участка, иначе жилищное строительство блокируется при отсутствии муниципальной земли под социальное обеспечение застройки. Развитие территории для застройки нежилого назначения является наиболее вероятным вариантом реализации Федерального закона № 373-ФЗ.

Для инициативы ОМСУ больше шансов реализации, так как все базовые документы, на основании которых принимаются решения, зависят от нормативных правовых актов местного самоуправления. При ситуации отказа собственников принудительно развивать территорию у ОМСУ процедура резервирования должна быть полностью обеспечена решениями по комплексному развитию коммунальной, социальной и транспортной инфраструктур, что в настоящее время встречается довольно редко.

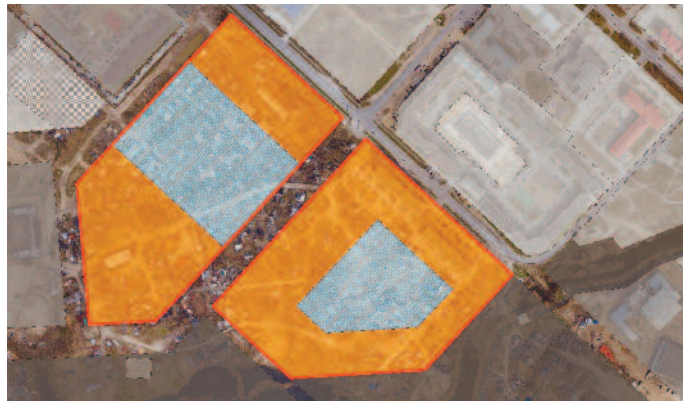
Собственники земельных участков могут рассчитывать на успех только при полном понимании ОМСУ своей ответственности по договору. Это ответственность, которая во многом нивелирует желание до нуля. Предложение собственников земельных участков может быть отвергнуто любым набором «нельзя», так как полного пакета необходимой документации и нормативных правовых актов у ОМСУ в наличии нет.

Положения федерального закона не вошли в правовое применение, поэтому практика начаться не может. Проводится работа по консультации специалистов и побуждению ОМСУ подготовить предложения в правила землепользования и застройки поселений. Интерес есть, понимания процесса в деталях нет. Правоприменительная практика позволит понять, как применять новые процедуры для развития территории.

Вполне возможно, что данный институт будет способен повысить эффективность использования городских территорий.

Если он заставит решить задачи «эффективности использования территории» и свести к одному знаменателю значения показателей застроенных территорий, земель сельскохозяйственного использования, лесного фонда для определения «что такое хорошо и что такое плохо» на языке федеральных законов – свершится маленькая эволюция управленческого мышления в плане принятия решений. Пока таких методик не встречал. Разрозненные подходы профессиональных «оценщиков» создают внешнее впечатление чудовищной сложности определения «эффективности». Качество матричных исчислений не всегда зависит от количества расчетных параметров. Вопрос остается открытым для обсуждения и предложений.

На мой взгляд, самый главный минус нововведений – принятые решения страдают недосказанностью. Вопросов много. Нет разъяснений по нововведениям в требованиях к документации по планировке территории в части инженерных изысканий, зон с особыми условиями использования территории, нормирования территории комплексного и устойчивого развития в регламентах территориальных зон и ряда других позиций. Непонятное становится неинтересным, дискредитирует даже самое благое начинание.



На рисунках представлены территории микрорайонов 19 и 20 г. Мегиона, которые на сегодняшний день практически полностью заняты временными зданиями (балками), а также ветхими деревянными многоквартирными жилыми домами. Комплексное устойчивое развитие на указанных территориях может предполагать размещение новой многоэтажной жилой застройки, школы и детского сада

Завуалированный плюс – предложенное решение по резервированию территории для развития территории под широкий перечень разрешенного использования земельных участков, исключая многоквартирную застройку, которая попала ранее в развитие застроенных территорий. Его не стоит рассматривать однозначно для промплощадок, нужно проверить данный инструмент в различных ситуациях, в том числе для формирования рекреационных территорий, транспортно-пересадочных узлов, территорий общего пользования высоко урбанизированных территорий.

А.А. Касперович

Практика применения института комплексного и устойчивого развития территории в городе Томске в настоящее время отсутствует, в связи с чем оценить ее риски и эффективность достаточно сложно.

Тем не менее считаю, что ключевым при выборе территорий, подлежащих комплексному развитию, и при принятии соответствующих решений является вопрос изъятия земельных участков на территориях, находящихся в собственности юридических и физических лиц.

Федеральным законом № 373-ФЗ от 03.07.2016 предусмотрен институт комплексного и устойчивого развития территории по инициативе органа местного самоуправления.

Данным законом Земельный кодекс Российской Федерации дополняется статьей 56.12, устанавливающей особенности изъятия земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества в це-

лях комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления. Согласно пункту 2 статьи 56.12 ЗК РФ (в ред. ФЗ № 373-ФЗ) основаниями для принятия решения об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории являются утвержденные проект планировки территории и проект межевания территории.

Между тем статьей 49 ЗК РФ, которая не претерпела изменений в связи с принятием данного закона, установлен перечень оснований для изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. В соответствии с пунктом 3 статьи 49 ЗК РФ изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд возможно также в исключительных случаях по основаниям, предусмотренным федеральными законами.

В этой связи считаю, что одним из основных вопросов при практической реализации органом местного самоуправления института комплексного развития территории является вопрос о возможности изъятия земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества в целях комплексного развития территории для строительства не только линейных объектов систем электро-, газоснабжения, систем теплоснабжения, объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения федерального, регионального или местного значения; автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения, но и

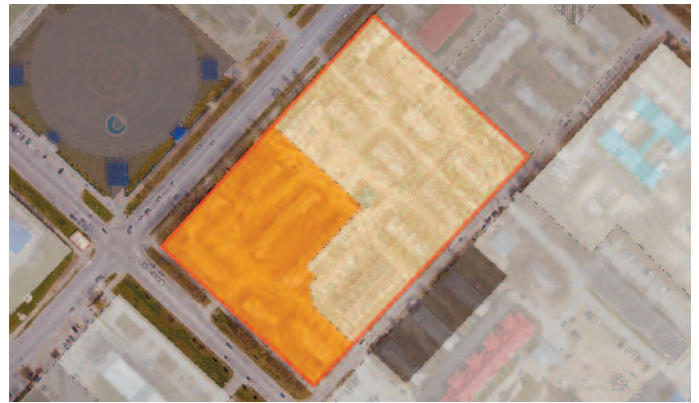
любых иных объектов, предусмотренных утвержденными для целей комплексного развития территории проектами планировки и межевания (в том числе социального, жилищного, коммерческого назначения).

Данный вопрос требует разъяснений профильными органами государственной власти либо законодательных изменений.

К.А. Кустова

Градостроительный кодекс Российской Федерации прямо называет только два вида деятельности по комплексному и устойчивому развитию: комплексное развитие территории по инициативе органов власти и комплексное развитие территории по инициативе правообладателей. Иные виды законом не определены.

В то же время понятие деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, утвержденное Градостроительным кодексом Российской Федерации, дает основание утверждать, что к видам такой деятельности также относятся все существующие виды комплексного преобразования территории: развитие застроенных территорий, комплексное освоение территории, освоение территории в целях строительства жилья экономического класса, комплексное освоение территории в целях строительства жилья экономического класса, освоение территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального использования и освоение территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома коммерческого использования.



2

На рисунках представлены территории центральной части г. Мегиона – часть микрорайона № 7, которая на сегодняшний день занята ветхими малоэтажными многоквартирными жилыми домами из деревянных конструкций. Комплексное устойчивое развитие на указанных территориях может предполагать размещение новой современной много- и малоэтажной жилой застройки.

Таким образом, к территориям, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, могут быть отнесены свободные от застройки территории, а также застроенные территории:

- на которых расположены многоквартирные дома, признанные в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу; многоквартирные дома, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления;
- менее 50 процентов от общей площади которых занимают земельные участки:
 - на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), признанные в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу;
 - на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления;
 - виды разрешенного использования которых и (или) виды разрешенного использования и характеристики расположенных на которых объектов капитального строительства не соответствуют видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства и предельным параметрам

строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки;

– на которых расположены объекты капитального строительства, признанные в соответствии с гражданским законодательством самовольными постройками.

При этом отнесение к территориям, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, земельных участков, предназначенных для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения в соответствии с документами территориального планирования, не допускается.

В этом случае речь идет о территориях, в отношении которых разработана и утверждена в установленном законом порядке документация по планировке территории, приняты решения о резервировании или об изъятии для государственных и муниципальных нужд.

Стоит отметить, что решения утвержденных документов территориального планирования зачастую уже предусматривают изменение функционального назначения неэффективно используемых территорий.

Представляется, что такие решения должны быть учтены при установлении на картах градостроительного зонирования территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории.

Также при определении территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по ком-

плексному и устойчивому развитию, необходимо учитывать наличие программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры, программ комплексного развития социальной инфраструктуры, а также финансовую обеспеченность их реализации.

Указанное правило направлено на минимизацию рисков муниципалитетов и инвесторов при осуществлении преобразований территории по договорам комплексного развития территории.

Так, не допускается строительство объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур за счет правообладателей в случае, если их строительство предусмотрено программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программами комплексного развития транспортной инфраструктуры, программами комплексного развития социальной инфраструктуры за счет средств местного бюджета, средств организаций коммунального комплекса, субъектов естественных монополий.

При этом уполномоченный орган местного самоуправления имеет право на односторонний отказ от договора (исполнения договора) комплексного развития территории в связи с тем, что местным бюджетом на текущий финансовый год и плановый период не предусмотрены расходные обязательства муниципального образования для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, предусмотренных договором. В случае одностороннего отказа уполномоченный орган местного самоуправления обя-



зан возместить убытки, причиненные указанным неисполнением самоуправления обязательств.

Также при отнесении территорий, подлежащих комплексному и устойчивому развитию, следует учитывать возможную экономическую эффективность комплексного и устойчивого развития на выбранных территориях.

Вышеуказанные особенности должны быть учтены органами власти при инвентаризации территорий, подлежащих комплексному и устойчивому развитию в первоочередном порядке, в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 08.07.2016 № ДК-П9-4051, а также в ходе дальнейших работ по внесению изменений в утвержденные правила землепользования и застройки муниципальных образований.

При определении территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, также следует учитывать, что подготовка документации по планировке территории в целях размещения объектов капитального строительства применительно к территории, в границах которой не предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, с 01.01.2017 по общему правилу не будет возможна.

Это значит, что перечень территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, должен быть максимально полным. В противном случае градостроительное развитие территорий муниципальных образований будет ограничено.

Полнота и разнообразие отображенных в документах градостроительного зонирования территорий комплексного и устойчивого развития также влияет на инвестиционную активность, поскольку информация для потенциального инвестора о всех возможных для преобразования территориальных зонах системно фиксируется в одном документе.

Стоит отметить, что механизм комплексного развития территории по инициативе правообладателей может стать эффективным инструментом при преобразовании больших территорий, занятых крупными объектами недвижимости, в том числе бывшими предприятиями и другими комплексами промышленных объектов. Практика показывает, что такие территории

зачастую расположены в центральной части населенных пунктов, а также на прилегающих к ним территориях, используются неэффективно и нарушают целостность среды.

Несмотря на вышеуказанные достоинства, введенный институт комплексного и устойчивого развития территории справедливо вызывает множество вопросов у профессионального и научного сообщества.

Одним из спорных положений утвержденного правового регулирования является норма о том, что публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории не проводятся, если они подготовлены в отношении территории, в границах которой в соответствии с правилами землепользования и застройки предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию.

Таким образом, граждане лишены возможности выбора вариантов развития территории.

Неоднозначным является положение о том, что условием договора комплексного развития территории является определение видов льгот, предоставляемых правообладателям в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, а также порядка и условий их предоставления, прекращения. Представляется, что указанное положение идет в разрез с налоговым законодательством, нарушает запрет дискриминации вне зависимости от оснований.

Не имеет правовых механизмов реализации положение о возможности принятия решения о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления в случае, если менее 50 процентов от общей площади территории, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, занимают земельные участки, на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), признанные в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу. Единственный нормативный правовой акт, закрепляющий процедуру признания факта аварийности, утвержден в отношении многоквартирных домов и не распространяется на иные категории объектов.

Также вызывает сомнения обоснованность положений о том, что в качестве территории, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории по инициативе органа местного самоуправления, может выступать территория, виды разрешенного использования которой и (или) виды разрешенного использования и характеристики расположенных на которой объектов капитального строительства не соответствуют видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства и предельным параметрам строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки.

Так, земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости, не соответствующие установленному градостроительному регламенту территориальных зон, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом. Единственным исключением из этого правила является наличие опасности для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры при использовании таких участков.

Таким образом, введенная норма вступает в противоречие с Земельным кодексом Российской Федерации, а также посягает на охраняемое Конституцией Российской Федерации право частной собственности.

Вышеизложенное позволяет заключить, что правовое регулирование института комплексного и устойчивого развития нуждается в доработке.

В отсутствие официальных разъяснений и методических рекомендаций в указанной сфере органы власти и градостроительные проектировщики вынуждены путем проб и ошибок искать пути применения правовых норм, что, возможно, позволит в будущем выявить лучшие практики и распространить опыт по всей стране, а также сформулировать обоснованные положения о необходимости изменения правового регулирования комплексного и устойчивого развития территорий. ■