

Серия «Реформа
городской
недвижимости и
земельные
отношения»

**ПРАВОВОЕ
ЗОНИРОВАНИЕ
ГОРОДА**

*Введение в проблемы
градорегулирования
в рыночных условиях*



Фонд
«ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА»

1999

ПРАВОВОЕ ЗОНИРОВАНИЕ ГОРОДА

Введение в проблемы
градорегулирования в
рыночных условиях

Москва, 1999

УДК 358-21(470+571)
ББК 67.401
А 94

Афанасьева Т.В., Трутнев Э.К. Правовое зонирование города. Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях. — М.: Фонд «Институт экономики города», 1999. — 48 стр.

ISBN 5-8130-0022-4

Работа посвящена краткому изложению ключевых вопросов, связанных с введением в городах России правового зонирования как основы системы градорегулирования, функционирующей в условиях рынка и ориентированной на привлечение инвестиций в обустройство недвижимости при соблюдении необходимого баланса общественных и частных интересов. Использован опыт, приобретенный в ряде отечественных городов при разработке основанных на правовом зонировании местных нормативных правовых актов — «Правил застройки и землепользования».

Брошюра предназначена для широкого круга читателей: руководящих работников местного самоуправления и государственной власти, специалистов в области экономики, права, градостроительного планирования, архитекторов, строителей, инвесторов, владельцев недвижимости, преподавателей и студентов вузов, представителей общественных организаций и ассоциаций предпринимателей, иных лиц, интересующихся вопросами реформирования в сфере градостроительства, землепользования и недвижимости.

УДК 358-21(470+571)
ББК 67.401
А 94

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

© Фонд «Институт экономики города», 1999.

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Т.В.Афанасьева, Э.К.Трутнев

ПРАВОВОЕ ЗОНИРОВАНИЕ ГОРОДА

**ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМЫ ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ В РЫНОЧНЫХ
УСЛОВИЯХ**

Москва, 1999 год

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение.....	5
2. Почему действующая система градорегулирования нуждается в изменениях?.....	5
3. Что такое правовое зонирование, для чего и кому оно нужно?	8
4. Как соотносится правовое зонирование с градостроительным планированием и регулированием землепользования?.....	14
5. Какие проблемы города помогает решать правовое зонирование?	17
6. Особенности систем регулирования землепользования и застройки, используемых в различных странах. Применимы ли зарубежные системы в российской практике, нуждаются ли они в модификации и какой?	20
7. Какими могут быть схемы поэтапного введения правового зонирования и какую схему следует предпочесть?.....	24
8. Приложение	30
8.1. Список основных публикаций на русском языке, в которых освещаются вопросы правового зонирования	30
8.3. Аннотации пособий по некоторым вопросам городского землепользования и застройки.....	35
8.4. Пакет предоставляемых Фондом «Институт экономики города» услуг и документов по вопросам правового зонирования.....	43

1. Введение

Цель настоящей работы — в предельно сжатой и доступной форме дать широкому кругу читателей представление о сути правового зонирования, необходимости его введения в городах России, обозначить самые первые шаги городских администраций в этом направлении.

На данный момент имеются два базовых нормативных акта, определяющих необходимость проведения на местном уровне работ по правовому зонированию, это — Градостроительный кодекс Российской Федерации (№ 73-ФЗ от 7 мая 1998 г.) и Федеральная целевая программа «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999—2002 гг.» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 26.06.99 № 694), где правовое зонирование включено в перечень основных мероприятий программы.

Начиная с 1995 г. накоплен определенный опыт по разработке в городах России основанных на правовом зонировании местных нормативных правовых актов — «Правил застройки и землепользования». Эти работы проводились в рамках нескольких проектов под эгидой Агентства США по международному развитию отечественными и зарубежными специалистами в ряде городов — Новгороде, Твери, Иркутске, Пушкине, Санкт-Петербурге (применительно к одному кварталу), Выборге, Казани, Самаре. Для всех поименованных городов подготовлены проекты Правил, которые находятся на различных стадиях согласования. В двух городах Правила приняты и действуют — в Новгороде (с 01.01.97) и Казани (с 01.01.99). В настоящее время специалистами Фонда «Институт экономики города» ведется работа в Хабаровске, продолжается ранее начатая работа в Самаре, предоставляются консультации по вопросам правового зонирования в Чебоксарах, Саратове, Нижнем Новгороде, Калининграде, других городах.

Помимо краткого изложения основ правового зонирования, работа содержит развернутый список публикаций по указанной теме на русском языке, аннотации пособий по некоторым вопросам землепользования и застройки, а также описание пакета услуг и документов, предоставляемых и подготавливаемых Фондом «Институт экономики города» по заказам органов местных самоуправлений.

В настоящей работе обобщены результаты упомянутых выше проектов, реализованных в 1996—1998 гг., и проекта, выполняемого Фондом «ИЭГ» с 1998 г. Авторы благодарны У.Валлетте, А.Высоковскому, Л.Колокольниковой, М.Петровичу за рекомендации при подготовке первоначального варианта текста.

2. Почему действующая система градорегулирования нуждается в изменениях?

Чтобы ответить на поставленный вопрос, следует рассмотреть действующую систему градорегулирования в изменившемся социально-экономическом контексте.

Любой город при любой системе градостроительства, будь то централизованная система социалистического типа или система, основанная на использовании рыночных механизмов, должен решать конкретные прагматические задачи, например такие, как рациональная функционально-пространственная организация различных видов деятельности и застройки; обеспечение всех видов

строительства муниципальной инженерно-технической инфраструктурой, соответствующей по мощности имеющимся и планируемым потребностям; обеспечение рациональной временной последовательности строительного освоения частей городской территории.

Наличие однотипных задач иногда порождает представление об универсальности методов их решения вне зависимости от социально-экономического контекста. Именно это и произошло с российской системой градорегулирования: контекст «ушел», а система по инерции продолжает существовать практически в неизменном виде.

Изменение контекста проявляется по двум главным направлениям:

- на место ранее единственного и нераздельного владельца недвижимости — государства явилось все возрастающее множество полномочных субъектов недвижимой собственности;

- ранее монолитная система централизованного финансирования градостроительных проектов из единого государственного бюджета распалась и замещена многими источниками независимых частных инвестиций.

В нынешней ситуации имеется выраженное рассогласование практикуемой системы градорегулирования с социально-экономическим контекстом и потребностями рыночных преобразований. Свидетельством этого является ряд противоречий-парадоксов. Основные из них:

- инвесторы не имеют правовой информации о потенциальных вложениях в обустройство недвижимости;

- застройщики не получают гарантированных прав долгосрочного владения земельными участками;

- владельцы недвижимости не имеют возможности оперативно реагировать на меняющиеся условия рыночной конкуренции.

Инвесторы не имеют правовой информации о потенциальных вложениях в обустройство недвижимости

Прежде, в условиях существования только одного полномочного владельца земли — государства, не было нужды устанавливать в четкой юридически фиксированной форме права использования земли. На каждом этапе любых градостроительных действий субъект собственности не менялся, поэтому права в части характера и параметров использования земли могли уточняться по усмотрению уполномоченных чиновников неопределенно долгое время без необходимости достижения юридической завершенности этого процесса.

Эта ситуация перманентной правовой неопределенности сохраняется и сейчас. Если приглядеться внимательно, то легко обнаружить, что ни на одной стадии градостроительного проектирования не фиксируются однозначным образом права по использованию недвижимости, т.е. не устанавливаются списки видов разрешенного использования и параметры строительного изменения объектов недвижимости применительно к выделенным территориальным зонам (например, этого не делается в генеральном плане). Документ последующей стадии (проект детальной планировки), конкретизируя предыдущий, элиминирует его (генеральный план), так как имеет большую силу применительно к проектируемой территории. Но эта конкретизация в свою очередь предполагает более детальную конкретизацию в документе последующей стадии (проекте застройки квартала или конкретного земельного участка), который опять-таки в

юридическом смысле элиминирует документ предшествующей стадии (проект детальной планировки). Все завершается «целевым использованием» каждого конкретного земельного участка, что противоречит рыночной ситуации свободного выбора в условиях конкуренции за наилучшее и наиболее эффективное использование земли.

Прежняя и ныне практикуемая система градостроительной документации ничего не может заведомо сказать относительно того, что можно и чего нельзя делать на тех или иных земельных участках (предварительно не пройдя обременительный и негарантированный путь проектирования конкретного объекта на конкретном участке). Поэтому не создается основы для продуктивного диалога между городской администрацией и потенциальными инвесторами.

Застройщики не получают гарантированных прав долгосрочного владения земельными участками

Ныне почти повсеместно наблюдается парадоксальная с позиции традиционного права ситуация, когда строительные изменения недвижимости производятся лицами, которым эта недвижимость не принадлежит на долгосрочной основе. В условиях рынка обычно сначала приобретается земельный участок, а лишь затем разрабатывается полномасштабный проект и производится строительство. У нас же сначала надо запроектировать, построить, зарегистрировать построенный объект и лишь затем можно претендовать на долгосрочные права владения земельным участком. Иными словами, ситуация перевернута «с ног на голову». Почему так происходит?

Дело в том, что для приобретения земельного участка до начала полномасштабного проектирования объекта и строительства нужно, чтобы этот участок был уже кем-то сформирован. Этот «кто-то» — город, который должен бы еще до начала индивидуального проектирования на конкретном участке установить (применительно к массивам таких участков) определенные ограничения в форме перечня видов разрешенного использования, предельных размеров и параметров строительства на этих участках. Но такого рода характеристики ныне отсутствуют. Эту правовую лакуну восполняют процедуры предварительного согласования мест размещения объектов строительства, посредством которых эти характеристики и воспроизводятся. Но делается это каждый раз сугубо индивидуально и по каждому конкретному случаю, применительно к каждому специально выбираемому участку.

При принятии инвестором принципиального решения о целесообразности вкладывания денег в инвестиционно-строительный проект оказывается, что указанные характеристики отсутствуют, а вместе с ними отсутствуют и основания для приобретения прав долгосрочного владения земельным участком. Это результат того, что ныне действующая система подготовки градостроительной документации не предусматривает необходимость разработки именно таких характеристик, адресуемых земельным участкам, расположенным в пределах определенных массивов городских территорий.

Следствием является высокая неопределенность и значительная степень риска для реализации инвестиций, дополнительные затраты средств и времени на подготовительных стадиях, отсутствие реальных основ для формирования действенной системы ипотечного кредитования строительства под залог земельных участков.

Владельцы недвижимости не имеют возможности оперативно реагировать на меняющиеся условия рыночной конкуренции

Ныне применяемая схема проектирования напоминает движение от широкого конца воронки к узкому: первоначальный (на ранних стадиях планировки) относительно широкий диапазон видов возможного использования недвижимости последовательно (через промежуточные стадии проектирования) и неуклонно сужается (путем детализации), до тех пор пока не превратится в точку инвариантного «целевого назначения», установленного и закрепленного утвержденным проектом конкретного объекта. Целевое назначение не оставляет владельцу свободы выбора. Оно однозначно декларирует: «разрешено только то, что разрешено». Целевое назначение жестко «привязано» к объекту при его переходе от одного владельца к другому. Действующий порядок скорее защищает неизменность целевого назначения, чем способствует его изменению. Последнее всегда сопряжено с труднопреодолимыми процедурными барьерами.

При таком подходе блокируется возможность оперативного решения самими владельцами вопроса о функциональной адаптации принадлежащих им объектов недвижимости к конъюнктуре рынка и о своевременном переключении на наиболее эффективные в данный момент и в данном месте виды деятельности.

Приведенные противоречия свидетельствуют о том, что ныне практикуемая система градорегулирования пока еще не ориентирована на высокоэффективное землепользование в городах и нуждается в изменениях.

3. Что такое правовое зонирование, для чего и кому оно нужно?

Правовое зонирование территории города — это базовый юридический инструмент регулирования отношений по поводу использования и строительного обустройства земельных участков и иных объектов недвижимости в условиях рынка. Правовое зонирование действует как механизм реализации планов градостроительного развития, намерений местного сообщества и граждан по созданию благоприятной среды проживания.

Правовое зонирование — это процесс подразделения городской территории на определенное число зон с установленными границами. Для всех зон и применительно к каждому земельному участку, в этих зонах расположенному, определяются правила использования и строительного изменения недвижимости. Эти правила включают:

- виды разрешенного использования объектов недвижимости (владельцы вправе избирать приемлемые для них виды использования, а также менять их в зависимости от конъюнктуры рынка; в специально оговариваемых случаях для этого требуется соблюдение определенных условий и согласования по критериям непричинения ущерба сопряженным владениям);

- предельные (минимальные и/или максимальные) показатели площади и линейных размеров (по ширине и длине) земельных участков;

- предельные параметры разрешенного строительства на земельных участках:

- минимальные отступы построек от границ земельных участков,
- максимальные показатели:

- высоты/этажности построек;
- процента застройки участков (отношение площади поверхности участка, занятой строениями, ко всей площади земельного участка);
- коэффициента использования земельных участков (отношение суммарной площади пола всех строений — существующих и тех, которые могут быть построены дополнительно, ко всей площади земельного участка);
- показатели мест парковки автомобилей, иные показатели и требования.

Правовое зонирование осуществляется органами местного самоуправления, а его результаты оформляются в виде местных нормативных правовых актов, например «Правил землепользования и застройки» соответствующего города, поселения. Эти акты имеют обязательную юридическую силу и подлежат исполнению всеми субъектами, осуществляющими изменения объектов недвижимости или причастными к этому процессу, — административными органами надзора и контроля, владельцами недвижимости, инвесторами, застройщиками, подрядчиками. Правила являются основанием для разрешения споров в судебном порядке.

Указанные нормативные правовые акты обычно содержат текстуальную и картографическую части. Текст включает юридические нормы и описание процедур, связанных с подготовкой и осуществлением строительных изменений объектов недвижимости. Картографическая часть обычно включает карту (карты) правового зонирования городской территории, а также описание требований и ограничений по использованию и строительному изменению недвижимости в границах выделенных территориальных зон — регламент разрешенного использования.

Правовое зонирование «работает» на рынок и в условиях рынка недвижимости, т.е. в ситуации, когда целевые установки городских органов и методы реализации их планов должны измениться кардинальным образом. Логика этих установок теперь выглядит существенно иначе, чем прежде:

- местная власть уже не может претендовать на неограниченное владение и содержание всей недвижимости в пределах города; она должна грамотно выделить сферу своей прямой ответственности, ограничив ее минимально необходимым набором объектов, жизненно важных для устойчивого функционирования города как целостной системы; одновременно ограничивая сферу своей прямой ответственности, город должен выработать и сохранить за собой действенные механизмы косвенного воздействия на процессы городского развития, используя инициативу и средства частных лиц; отсюда — ориентация на формирование градостроительной системы партнерства между городскими властями и частными лицами — владельцами недвижимости и потенциальными инвесторами;

- градостроительная система партнерства предполагает создание местной властью благоприятных условий, которые побуждали бы частных субъектов приобретать и обустривать недвижимость и гарантировали бы соблюдение их интересов; эти иницирующие условия должны включать три главных компонента: гарантированные долгосрочные права на землю, которые могут быть обеспечены кредитами; информацию относительно правил разрешенного использования и строительного обустройства земельных участков и иных объектов недвижимости в масштабах всего города; эффективный механизм финансирования строительства муниципальной инженерно-технической инфраструк-

туры как основы для привлечения инвестиций для строительства на заранее подготовленных и переданных частным лицам землях.

По мере утверждения рыночных отношений все более возрастает необходимость именно в такой градостроительной системе партнерства, и наоборот — утверждение этой системы закладывает основы цивилизованного рынка недвижимости и инициирует его поступательное развитие.

Правовое зонирование является исходной точкой в создании такого партнерства и в равной мере необходимо двум его главным участникам — муниципалитетам, с одной стороны, нынешним и потенциальным владельцам недвижимости, инвесторам, застройщикам — с другой стороны.

Муниципалитеты посредством зонирования получают возможность более эффективно осуществлять политику обустройства территории и местные социальные программы. Основными компонентами этой политики станут:

- резервирование за муниципалитетами земельных участков, необходимых для обеспечения транспортной, инженерно-технической, социальной инфраструктуры (включая земельные участки для строительства муниципального жилья), при одновременном гласном предъявлении тех земельных участков, которые муниципалитеты готовы передать частным лицам — инвесторам, застройщикам;

- инициирование приватизации муниципальной земли, которая является избыточной для обеспечения общественных/муниципальных функций, включая продажу земли приватизированным предприятиям, организацию конкурсных и аукционных продаж земельных участков под индивидуальное жилищное строительство и для реализации инвестиционных проектов;

- сосредоточение бюджетных средств для социальных программ с использованием так называемого «кумулятивного эффекта зонирования». Этот эффект возникает как своего рода цепная реакция, импульсом для которой становятся правовые гарантии владения и пользования недвижимостью. Такие гарантии снижают риск инвестиций в строительство и увеличивают стоимость недвижимости, поскольку увеличивается возможность получения кредитов под залог недвижимости, оживляется строительная деятельность. Рост стоимости недвижимости приводит к увеличению налоговых поступлений в местный бюджет. Расширение объемов строительства увеличивает основные фонды предприятий, их возможности наращивать выпуск конкурентной продукции и создавать новые рабочие места и т.д.

Для владельцев недвижимости, застройщиков и инвесторов (а также лиц, желающих ими стать):

- во-первых, ситуация возвращается «с головы на ноги»: сначала будет приобретаться земельный участок с «пакетом» четко обозначенных и гарантированных прав его использования, а затем уже владелец участка будет готовить полномасштабный проект и выполнять строительные работы (см. схемы 1 и 2);

- во-вторых, в результате появления информационно открытого рынка недвижимости, где будут представлены юридически оформленные единицы недвижимости, которые «ждут» своих потенциальных владельцев, быстрее станет увеличиваться число субъектов недвижимой собственности;

- в-третьих, возрастает инвестиционная активность, снижается риск инвестиций в недвижимость, появляется возможность выбора наиболее выгодного и эффективного использования недвижимости и оперативного реагирования на изменения рыночной ситуации;

- в-четвертых, возрастают финансовые возможности владельцев обу-
раивать недвижимость благодаря расширению масштабов ипотечного кредито-
вания.

Однако некоторые административные структуры могут воспринять право-
вое зонирование как ненужное и вредное для их ведомственных интересов
«изобретение». При наличии правового зонирования они могут лишиться воз-
можности принимать решения при согласовании и утверждении проектов, осно-
вываясь исключительно на своих субъективных представлениях, так как эти
решения можно будет оспорить в суде на основе четко обозначенных правовых
критериев. Кроме того, с введением регламентаций зонирования часть рутин-
ных, но хорошо оплачиваемых работ этих служб окажется избыточной или не-
нужной.

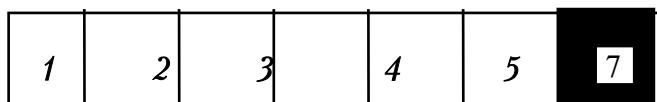
Очевидно, что в итоговом балансе общие приобретения от введения пра-
вового зонирования значительно перевешивают частные потери.

Вступление в долгосрочные права владения земельными участками при различных системах градорегулирования

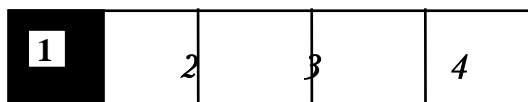
Действующая отечественная система

Этапы:

1. Заявка на предоставление зем. уч-ка под проектирование; разработка, согласование, утверждение акта предварительного выбора зем. уч-ка под целевое использование; разрешение на проектирование; аренда зем. участка на период проектирования.
2. Разработка архитектурно-планировочного задания на проектирование объекта.
3. Разработка, согласование, утверждение проектно-сметной документации; заявка на предоставление земельного уч-ка под строительство; решение о предоставлении зем. уч-ка под стр-во.
4. Вынос границ уч-ка в натуру; договор аренды зем. уч-ка на период стр-ва; разрешение на производство строительных работ.
5. Строительство.
6. Приемка построенного объекта; регистрация объекта.
7. **Предоставление документов о правах долгосрочного владения земельным уч-ком.**



Система, основанная на правовом зонировании, действующая в условиях рынка недвижимости



Этапы:

1. Приобретение (посредством аукциона/тендера или без таковых) земельных участков на правах долгосрочного владения — собственности, долгосрочной аренды.
2. Получение зонального согласования строительных намерений.
3. Предоставление проекта на согласование; предоставление разрешения на строительство.
4. Строительство.
5. **Приемка объекта; регистрация объекта.**

Примечание: черным выделен этап предоставления/приобретения прав долгосрочного владения земельным участком (в форме собственности или долгосрочной аренды)

Принципиальная схема поэтапного введения в отечественную практику системы зонального регулирования землепользования и застройки (на примере Новгорода)

Этапы развития системы	Компоненты системы регулирования (А – Ж): <small>- отсутствует, + имеется, +/- имеется частично</small>						Этапы предоставления/приобретения прав на земельные участки и разработки документации						
	А проекты планировки	Б целевое назначение каждого зем. участка в форме одного вида использования	В СНиП	Г территориальные зоны с юридическим статусом (фиксируются на карте правового зонирования)	Д список видов разрешенного использования недвижимости для каждой территориальной зоны	Е пределные параметры застройки земельных участков для соответствующих зон	Ж границы земельных участков	1	2	3	4	5	6
<u>положение</u> до момента введения Правил застройки, основанных на правовом зонировании	+	+	+	-	-	-	+/-	- заявка, акт предварительного выбора участка - разрешение на проектир. - АПЗ — арх-планир.задан. - договор аренды уч-ка на период проектирования	- разработка и согласование архитектурно-строительной документации	- вынос границ участка в натуру - договор аренды уч-ка на период строительства - разрешение на производство строительных работ	- строитель-ство	- приемка объекта - регистрация объекта	- документ на право долгосрочного владения земельным участком
<u>Этап I</u> (случаи предоставления участков по заявкам)	+	-	+	+	+	-	+	- заявка - акт предварительного выбора уч-ка - АПЗ - договор аренды уч-ка на период проектирования	- разработка и согласование архитектурно-строительной документации	- вынос границ уч-ка в натуру - документ на право долгосрочного владения уч-ком. - разрешение на пр-во строит. работ	строитель-во	- приемка объекта - регистрация объекта	
<u>Этап I</u> (случаи предоставления участков по торгам)	+	-	+	+	+	+	+	- подготовка документов на проведение аукционов, конкурсов	предоставление победителю документа на право долгосрочного владения земельным участком	- разработка и согласование архитектурно-строительной документации - разрешение на производство строительных работ	- строитель-ство	- приемка объекта - регистрация объекта	
<u>Этап II</u>	+	-	+	+	+	+	+	- документ на право долгосрочного владения земельным участком	- разработка и согласование архитектурно-строительной документации - разрешение на производство строительных работ	- строитель-ство	- приемка объекта, - регистрация объекта		

- момент предоставления/приобретения права долгосрочной аренды или собственности на земельный участок

4. Как соотносится правовое зонирование с градостроительным планированием и регулирования землепользования?

Зонирование в форме местных нормативных правовых актов «работает» в системе документов градорегулирования.

Правовое зонирование является средством реализации планов развития города. Оно нуждается в исходном плановом документе как в своем основании. Таким документом является генеральный план. В свою очередь документы правового зонирования закладывают основу для реализационных документов последующего уровня, вплоть до проектов строительства отдельных объектов. Состав документов градорегулирования муниципального уровня может варьироваться в зависимости от политики органов местного самоуправления и специфики конкретного города. В качестве примерной (модельной) может быть предложена следующая схема:

1. Документ градостроительного планирования развития города — генеральный план.
2. Местный нормативный правовой акт, регламентирующий права использования и строительного изменения объектов недвижимости, — «Правила землепользования и застройки».
3. Градостроительные документы применительно к частям городской территории — проекты планировки, проекты подразделения (межевания) территории на земельные участки.
4. Проекты отдельных объектов.

Генеральный план. Правовой статус и содержание этого документа должны измениться в соответствии с новыми условиями рыночной экономики.

Правовой статус генерального плана должен определяться тем, что он:

- будет адресован непосредственно административным органам местного самоуправления в виде общих рекомендаций относительно обустройства и развития городской территории в целом и в виде прямых указаний относительно развития муниципальной инфраструктуры;
- будет открытым для граждан документом;
- будет содержать базовую информацию для разработки местных нормативных правовых актов — юридических документов правового зонирования.

Генеральный план будет иметь меньшую юридическую силу в сравнении с документами зонирования. Общие решения генерального плана будут иметь главным образом рекомендательный характер и не будут иметь силы прямого указания для исполнения владельцами недвижимости. Эти решения, учтенные в документах зонирования, будут преобразованы в юридическую форму, прежде всего в виде списков и значений параметров разрешенного использования и строительного изменения объектов недвижимости, расположенных в различных зонах города. Решения нормативно-технического документа (каковым ныне является генеральный план) проходят через фильтр нормативного правового акта (в виде документов зонирования) и только после этого напрямую адресуются всем владельцам недвижимости и иным лицам в качестве обязательных к исполнению решений.

Должно измениться и содержание генерального плана. Он мог бы включать две части: стратегический план и пространственный план.

Часть I (стратегический план) устанавливает:

- реалистическую оценку существующих и потенциальных ресурсов города;

- 2—3 сценария возможного развития города, основанных на различных допущениях относительно его места в общем контексте региональной и национальной экономики;

- концепции городских программ по инициированию строительного обустройства города применительно к каждому из сценариев.

Часть II (пространственный план) устанавливает:

- приближенное описание функциональных зон с позиции их потенциальных возможностей для различных видов строительства и их соотношения с другими функциональными зонами города;

- описание основных транспортных и инженерно-технических коммуникаций, а также генерализованные программы по их строительству, поддержанию и финансированию.

Пространственный план может содержать рекомендации для разработки документов правового зонирования, а также основания для такой разработки в форме схем ограничений землепользования по различным основаниям — охраны культурного наследия, экологии, охраны природных ландшафтов, соотношения застраиваемых и незастраиваемых территорий и др.

Местный нормативный правовой акт, регламентирующий права использования и строительного изменения объектов недвижимости, — «Правила землепользования и застройки».

«Правила землепользования и застройки» устанавливают юридически фиксированные границы территориальных зон с перечнями видов разрешенного использования и строительного изменения недвижимости в этих зонах.

Правила используются как юридическое основание для согласования строительных намерений владельцев или претендентов на владение недвижимостью, для предоставления разрешений на строительство на конкретных земельных участках, а также как граничные условия при разработке проектов отдельных частей города, связанных с установлением и изменением, перепланировкой границ земельных участков, формированием единиц недвижимости.

Градостроительные документы применительно к частям городской территории — проекты планировки, проекты подразделения (межевания) территории на земельные участки

Проекты планировки. Сохраняют свою значимость как важный компонент системы градостроительного проектирования, но они модифицируются в зависимости от того, разрабатываются ли эти проекты на вновь осваиваемые или реконструируемые территории. Устанавливают:

- пространственную структуру проектируемой территории в форме общей схемы или концепции;

- красные линии;

- схему временной последовательности освоения, преобразования территории в зависимости от инвестиционно-строительных намерений застройщиков;

- экономические обоснования эффективности использования территории.

Особенности проектов:

- преобразования планируются не как «одноразовая» строительная акция, а как координация многих малых проектов, часть которых осуществляется го-

родскими службами, а часть — за счет инвестиций большого количества частных лиц;

- разрабатывается стратегия действий городских и государственных органов по руководству и инициированию процесса привлечения максимального объема инвестиций в реализацию проекта;

- решаются вопросы финансирования строительства инженерно-технической инфраструктуры и вопросы возврата средств, потраченных городом на эти цели; эти вопросы решаются в контексте городских планов капитального строительства объектов муниципальной инфраструктуры;

- в состав проектов планировки могут включаться проекты подразделения территории на земельные участки, однако это не является обязательным и такие проекты подразделения могут разрабатываться позже как самостоятельная стадия проектирования — так, как это описано ниже.

Проекты подразделения (межевания) территории на земельные участки.
Устанавливают:

- границы земельных участков, в том числе резервируемых для общественных нужд;

- расположение улиц, подъездов, трасс инженерно-технических коммуникаций, границы действия публичных сервитутов.

Назначение документа:

- обеспечить основания для формирования земельных участков как единиц недвижимости в соответствии с зональными предписаниями относительно предельных параметров участков, их пропорций и формы;

- обеспечить рациональную планировочную организацию территории таким образом, чтобы предоставить каждому участку непосредственный доступ со стороны улицы/проезда и к линиям инженерно-технической инфраструктуры с установлением (при необходимости) границ действия публичных сервитутов, предотвратить появление нестандартных и неиспользуемых земельных участков.

Проекты отдельных объектов. Особенности: хотя город не имеет возможности прямо и непосредственно контролировать время и объемы строительных проектов, осуществляемых частными лицами, он (город) обладает не менее эффективными средствами косвенного воздействия на этот процесс (в форме зонирования, подготовки муниципальной инфраструктуры).

Устанавливают (в соответствии с правилами зонирования, строительными нормами и правилами, правилами подключения к инфраструктуре, другими обязательными требованиями) конкретные параметры и характеристики индивидуальных объектов строительства.

Ключ к эффективной городской планировке в нынешней России — в осознании того факта, что к успеху ведут не крупномасштабные, комплексные и выполняемые как одноразовые строительные акции проекты, а аккумулирование малых действий и малых инвестиций, реализуемых постоянно и последовательно в рамках стабильных правовых гарантий.

Выполняя планирование для первоначально скромного поступательного роста строительной активности, города смогут обеспечить самым действенным образом привлечение большого числа горожан и инвесторов к участию в эко-

номическом развитии, которое может стать следствием и результатом осознания реальной стоимости земли.

5. Какие проблемы города помогает решать правовое зонирование?

Зонирование подготавливает правовые основания для градостроительной деятельности и тем самым помогает решать проблемы двух основных групп субъектов этой деятельности:

- городов как социально-экономических и административных образований;
- частных лиц, приобретающих и обустривающих отдельные объекты недвижимости.

Решение проблем городов посредством зонирования имеет свои особенности. Во-первых, зонирование как таковое проблем не решает, а подготавливает необходимые юридические условия для того, чтобы эти проблемы решались посредством действий, масштабы и характер которых predetermined зонированием. Во-вторых, зонирование определяет решение проблем в определенном направлении путем запрещения одних действий и разрешения, инициирования других. В-третьих, само по себе зонирование не гарантирует, что предусмотренные им действия состоятся автоматически (без приложения со стороны города и частных лиц определенных усилий), но зонирование гарантирует другое — то, что не предусмотренные им действия не состоятся никогда; тем самым сразу и однозначно блокируются заведомо нежелательные направления развития города и негативные последствия, которые они могут вызвать. В-четвертых, зонирование помогает решать проблемы города посредством усилий и финансовых средств частных лиц — инвесторов, застройщиков.

Проблемы развития городов, которые зонирование помогает решать, могут быть объединены в три основные группы:

- проблемы финансовых ресурсов развития;
- проблемы качества среды проживания;
- проблемы пространственных ресурсов развития.

Проблемы финансовых ресурсов развития городов.

Главный внутренний ресурс потенциального развития городов — это земля. Зонирование, определяя характер использования, устанавливает ее ценность и стоимость не только на текущий момент, но и на будущее. Поскольку использование гарантировано соответствующим нормативным актом, то реальная стоимость земли начинает последовательно осознаваться и воплощаться в реальных оценках при совершении операций с недвижимостью. Осознание реальной стоимости городской земли побуждает формировать местные бюджеты на основе ежегодного снятия части этой стоимости в виде фиксированного процента. Города получают стабильный внутренний источник финансовых поступлений для нужд развития, основанный на налогообложении недвижимости по ее реальной рыночной стоимости.

Зонирование создает условия для более активного привлечения внешних финансовых источников частных лиц и структур. Это происходит в силу трех главных причин. Первая состоит в наличии правовых гарантий на соответствующее использование земли в целях инвестирования проектов строительства. Вторая заключается в возможности вступления в права долгосрочного владения земельными участками еще до начала полномасштабных проектных про-

работок, а эти права открывают дорогу для ипотечного кредитования под залог земли. Третья состоит в сокращении сроков получения согласований и разрешений на проведение инвестиционно-строительной деятельности, а также в уменьшении связанных с этим издержек. В итоге процесс инвестирования в городское развитие приобретает более широкие масштабы и протекает более быстрыми темпами.

Города получают более широкие возможности для решения проблем развития муниципальной инженерно-технической инфраструктуры. Это происходит, во-первых, за счет использования части возрастающих налоговых поступлений в местный бюджет и, во-вторых, за счет налаживания экономического механизма возврата потраченных на эти цели муниципальных средств.

Проблемы качества среды проживания

Зонирование помогает последовательно решать экологические и эстетические проблемы качества среды проживания. Для этого оно располагает соответствующими правовыми нормами.

Устанавливая виды и параметры разрешенного использования недвижимости, зонирование фиксирует по меньшей мере «нижнюю планку» качества среды применительно к различным территориальным зонам. То, что не закреплено в соответствующем нормативном правовом акте как разрешенное, уже не может произойти, и соответственно ухудшения качества среды проживания происходить уже не будет. В то же время то, что разрешено, побуждает действовать в направлениях, улучшающих наличную ситуацию.

В документах зонирования содержится такая правовая норма, как «несоответствующее использование». Согласно этой норме, те объекты недвижимости, которые существовали до введения документов зонирования и чьи характеристики и параметры использования расходятся с регламентами зонирования, объявляются несоответствующими и продолжают существовать в особом режиме. Они могут использоваться и поддерживаться при условии, что степень несоответствия с документами зонирования не будет возрастать. При этом любое последующее изменение этих объектов должно происходить только в направлении приведения их в соответствие с документами зонирования.

В части решения проблем городского развития зонирование выполняет двойную задачу. Оно представляет собой юридический механизм реализации политики градостроительного развития, параллельно обеспечивается взаимодействие этого юридического механизма с экономическими механизмами и приведение последних в действие. Взаимодействие этих двух механизмов позволяет более эффективно решать проблемы, ранее трудно поддававшиеся разрешению, например проблемы репрофилирования и перебазирования вредных производств. Это лучше всего продемонстрировать на типичном примере.

Довольно распространенная в отечественных городах ситуация: дымящая фабрика в центре города. Она приватизирована, земельный участок выкуплен. На этом месте город хочет создать общественно-деловой центр. Эти намерения зафиксированы в утвержденном генеральном плане. Однако свои планы город реализовать не может. Почему?

Потому что отсутствует юридический механизм и соответственно увязка его с экономическим механизмом. Дело в том, что градостроительная документация (в данном случае генеральный план) осталась с юридической точки зрения не завершенной. В ней нет имеющего юридическую силу списка конкретных

видов разрешенного использования недвижимости применительно к определенным районам города, в данном случае — к месторасположению фабрики.

Если бы такой список имелся, то он предусматривал бы более прибыльные виды использования недвижимости, чем те, которые ныне практикуются на фабрике. Поскольку на этом месте предполагается соорудить общественно-деловой центр, то в таком списке были бы обозначены, скажем, банковская и страховая деятельность, магазины, рестораны и т.п., прибыльность которых заведомо существенно выше, нежели прибыльность производственной деятельности.

Если бы в генеральном плане был этот список, фабрика под воздействием экономических сил рано или поздно была бы вынуждена переместиться в иное место или перепрофилироваться. К примеру, существенно возросла бы стоимость земли, а вместе с тем и налоги на ее использование. Чтобы их выплатить, нужно было бы иметь более высокие доходы, которые фабрика в ее нынешнем состоянии не смогла бы получить. При этом для владельцев фабрики это вовсе не было бы трагедией. Перед ними открываются разнообразные возможности, скажем, они могут заложить возросшую в цене землю в банк, получить кредит, купить в пригороде более дешевый земельный участок и построить на нем новые здания для фабрики или продать фабрику новому владельцу, который сможет более эффективно использовать участок городской земли. Более высокая эффективность в данном случае будет означать строительство (в соответствии с требованиями зонирования) и использование общественно-делового центра, о котором так страстно и безуспешно печется город.

Следует подчеркнуть, что само наличие правового зонирования приводит в движение экономический механизм — механизм реализации запланированной градостроительной политики. Пока нет правового зонирования, экономический механизм не заработает.

Проблемы пространственных ресурсов развития

Зонирование помогает решать проблемы пространственных ресурсов для будущего развития города. Здесь имеются четыре основных способа действий.

Резервирование свободных территорий для определенных функций в соответствии с прогнозируемыми потребностями. На пригодные территории налагаются зоны определенного назначения, например жилого или производственного. Именно для этих функций со временем и будут использованы выделенные территории.

Резервирование свободных территорий для еще не выявленных функций под будущее использование. В таких случаях обычно используется следующий метод. Устанавливаются зоны так называемой низкой интенсивности использования. К ним обычно относятся зоны открытых пространств или зоны сельскохозяйственного использования. Установление таких зон будет означать, что в их пределах не будет происходить активной строительной деятельности. Если же со временем возникнет необходимость в застройке этих территорий, то будет осуществлено перезонирование в соответствии с выявившимися потребностями в определенных типах строительства.

Переориентация существующих зон на иные виды использования. Этот метод применяется, когда имеется избыток территорий определенного назначения. Например, если в городе имеются излишки территории производственного назначения с низкой эффективностью использования при морально устаревшей застройке (что часто наблюдается в российских городах), то примени-

тельно к части таких территорий может быть принято решение об установлении зон иного назначения, например общественного или жилого. Это будет означать, что производственная деятельность на этих территориях может продолжаться некоторое время, но в «замороженных» масштабах, т.е. без прироста мощностей и объемов производственного строительства. Со временем, когда город накопит достаточно ресурсов или когда частные инвесторы проявят соответствующие инициативы, эти территории могут быть реконструированы под predetermined зонированием общественное или жилищное использование.

Резервирование территорий под расширение застройки за пределами административных границ города. Ныне решение этой проблемы, по существу, заблокировано, поскольку в большинстве случаев делается акцент на прирезку дополнительных территорий в контурах расширяемых административных границ городов, что встречает противодействие со стороны сопряженных административных районов, не намеренных расставаться с принадлежащими им землями. Зонирование позволяет сменить акценты в решении этой проблемы. Подготавливаются по совместному согласию нескольких сопряженных муниципальных органов документы правового зонирования на территорию в масштабах пригородной зоны. Эти документы после их принятия начинают регулировать пространственное распределение территорий для различных типов использования и застройки при согласовании частных и общих интересов. Иными словами, на первое место выдвигаются содержательные, юридические и экономические решения проблем развития города во взаимодействии с пригородом, а на второе место — решения относительно изменения границ административной принадлежности тех или иных территорий.

6. Особенности систем регулирования землепользования и застройки, используемых в различных странах. Применимы ли зарубежные системы в российской практике, нуждаются ли они в модификации и какой?

Поскольку особенности систем регулирования землепользования и застройки в разных странах интересны нам с позиции их применимости в российской практике, важно сосредоточиться не на многочисленных, разнообразных и подчас противоречивых деталях этих систем, а на их принципиальных типологических отличиях. В этой связи важно прояснить следующие положения:

- положение первое: общие, универсальные принципы правового зонирования, существующие во всех развитых странах, необходимость и применимость зонирования в отечественной практике;

- положение второе: основные типологические группы систем зонирования и их обобщенные характеристики;

- положение третье: кто определяет выбор той или иной системы правового зонирования; множественность путей введения и разновидностей зонирования; типологические особенности зонирования, модифицированные применительно к российским условиям.

Положение первое: общие, универсальные принципы правового зонирования, существующие во всех развитых странах, необходимость и применимость зонирования в отечественной практике.

Правовое зонирование существует в условиях рынка недвижимости, когда у объектов недвижимости могут меняться субъекты владения. Это обстоятель-

ство кардинальным образом отличает рассматриваемую систему правового зонирования от системы градостроительства социалистического толка, когда субъект собственности оставался неизменным и был представлен унифицированным государством, а объекты недвижимости в таких условиях не могли менять владельцев. В условиях рынка недвижимости возникает объективная необходимость установить права на использование и строительное изменение ее объектов таким образом, чтобы эти права могли существовать вне прямой зависимости от намерений конкретных владельцев и могли сохранять свою силу и в случаях смены владельцев. В этом состоит фундаментальный принцип, присущий всем национальным системам правового зонирования. Различия же состоят в том, как эти права устанавливаются, вводятся и применяются.

Города России, приступая к формированию своих локальных рынков недвижимости, не могут быть исключениями из общих универсальных закономерностей функционирования рынка. Поэтому они стоят перед объективной необходимостью введения системы правового зонирования.

Относительно применимости зонирования в отечественной практике следует отметить два обстоятельства, исторического и технического плана. В до-социалистический период отечественной истории, когда в России существовал рынок, принципы зонирования уже использовались в практике градорегулирования, но они не получили дальнейшего развития в силу смены экономического строя. В техническом плане можно сказать, что принципы зонирования (в прагматических терминах функционального и строительного зонирования) практиковались и в социалистический период отечественной истории. Поэтому нет оснований утверждать, что в плане применимости правовое зонирование является полностью чуждым для отечественной практики инструментом градорегулирования.

Положение второе: основные типологические группы систем зонирования и их обобщенные характеристики.

Два главных критерия сопоставления национальных систем правового зонирования позволяют выявить их основные отличия, не сосредоточиваясь на деталях частного характера, это:

- степень свободы административных органов в трактовке содержания прав, установленных документами правового зонирования;
- «технология» установления прав использования и изменения недвижимости.

Проводя сопоставление по первому критерию, легко обнаружить, что Россия стоит далеко в стороне от развитых стран в части трактовки чиновниками содержания прав. Здесь им предоставлена максимально возможная свобода. Первоисточник этой сомнительной свободы — отсутствие соответствующих актов, где права использования недвижимости были бы сформулированы юридически корректным образом.

Проблема границ трактовки прав использования недвижимости имеет следующее происхождение. Эти права распадаются на две группы: так называемые «рутинные» и «условные» права. Рутинные права — это относительно простые и ясные права, которые могут быть юридически описаны однозначным образом. В силу однозначности практически не возникает проблем с трактовкой этих прав, и соответственно здесь нет ситуации с принятием решений «по усмотрению» чиновников. Однако далеко не всегда границы использования и из-

менения недвижимости могут быть описаны однозначным и непротиворечивым образом. Один и тот же вид использования недвижимости и в тех же параметрах может быть разрешен или не разрешен в зависимости от наличия или выполнения определенных условий. Применительно к таким заведомо неформализуемым условиям и возникают ситуации трактовки или дополнительных согласований. Эти ситуации разрешаются посредством процедур согласований с участием владельцев недвижимости и общественности (публичные слушания), а также путем четкого разведения ответственности и сфер ведения между отдельными административными службами применительно к определенным аспектам решаемых вопросов.

Соотношение рутинных и условных прав подвержено цикличной динамике: периодически возрастает сфера распространения одних и соответственно сужается сфера действия других. Со временем в национальных системах правового зонирования достигается определенный баланс. Однако нет оснований говорить о выраженной типологии, которая позволяла бы различать национальные системы правового зонирования по рассматриваемому критерию. За исключением Англии, которая в этом отношении стоит особняком. В этой стране значительные права по трактовке ситуаций применительно к разработке и действию документов зонирования переданы министру окружающей среды.

«Технология» установления прав использования и изменения недвижимости.

Применительно к этому критерию можно говорить с достаточной определенностью, но с некоторыми допущениями о двух типах систем зонирования — американской и западноевропейской.

Американский тип зонирования, практикуемый в США, в части «технологии» зонирования характеризуется следующими особенностями:

- высокая самостоятельность органов местного самоуправления в проведении и реализации зонирования при недостаточной координации интересов и планов сопряженных муниципалитетов в части регионального развития;

- при планировании развития муниципалитетов акцент делается на декларирование политик по различным направлениям в форме стратегических планов социально-экономического развития; пространственные аспекты развития в форме генеральных планов имеют большей частью рекомендательное значение (за исключением некоторых штатов, где им придается характер обязательных документов, которые используются как основа для разработки местных актов зонирования);

- зонирование муниципалитетов производится чаще всего в один этап — на всю территорию и по всем компонентам: виды разрешенного использования недвижимости, параметры разрешенного строительного изменения недвижимости и предельные размеры земельных участков применительно ко всем выделенным территориальным зонам;

- планировочные проекты чаще всего разрабатываются в форме проектов подразделения свободных территорий на земельные участки для последующей застройки; они основываются на стандартах зонирования и подразделения; в этих проектах могут предлагаться поправки к регламентам зонирования, которые должны пройти установленные процедуры согласования и утверждения.

«Западноевропейская система зонирования». Естественно, что такой системы в чистом виде не существует. Имеются национальные системы, которые отличаются друг от друга. Обобщающий термин имеет условное значение в том смысле, что он используется для того, чтобы показать общие для западноевропейских стран (прежде всего таких, как Германия и Франция) характеристики, отличные от характеристик системы, практикуемой в США. Особенности «западноевропейской системы зонирования» состоят в следующем:

- высокая самостоятельность органов местного самоуправления в проведении и реализации зонирования при координации интересов сопряженных муниципалитетов и органов власти вышестоящих уровней посредством планов регионального развития;

- на уровне муниципалитетов действует двухстадийная система планировки; первая стадия разрабатывается в форме общих пространственных схем/планов рекомендательного характера — директивных схем (Франция) или планов использования территории (Германия); вторая стадия разрабатывается уже в форме местных юридических актов правового зонирования — планов землепользования (Франция) или планов застройки (Германия);

- зонирование муниципалитетов складывается как совокупность документов (планов землепользования, планов застройки), каждый из которых перекрывает только часть городской территории или административный район; права по видам разрешенного использования и параметрам строительного изменения недвижимости устанавливаются с высокой степенью детализации и конкретности.

Положение третье: кто определяет выбор той или иной системы правового зонирования; множественность путей введения и разновидностей зонирования; типологические особенности зонирования, модифицированные применительно к российским условиям.

Согласно Закону Российской Федерации «Об общих принципах местного самоуправления», полномочия определять планировку и застройку муниципальных образований принадлежат органам местного самоуправления. Поэтому эти органы и будут определять особенности систем правового зонирования, вводимых на их территории. В силу этого можно ожидать, что возникнут самые разнообразные вариации этих систем, особенно на первых этапах их введения. Этот процесс «диверсификации» зонирования уже можно наблюдать. Видимо, было бы полезным на уровне субъектов Российской Федерации выработать соответствующие рекомендации для органов местного самоуправления в форме, допустим, «Примерных правил землепользования и застройки», используя которые муниципалитеты могли бы разрабатывать свои местные нормативные правовые акты, но в русле некоторых рациональных схем.

Одна из таких схем применительно к условиям России, с учетом зарубежной практики, а также опыта работ по правовому зонированию, может выглядеть следующим образом:

- разрабатываются и утверждаются «Принципы градостроительной политики» города как основание для разработки местного нормативного акта по правовому зонированию;

- разрабатывается и утверждается местный нормативный акт по правовому зонированию, который наряду с базовыми юридическими нормами включает карту зонирования на всю территорию города со списками видов разрешенного использования недвижимости применительно ко всем установленным террито-

риальным зонам; по отдельным зонам могут устанавливаться и параметры разрешенного строительного изменения недвижимости, а также размеры земельных участков;

- после введения в действие местного нормативного акта продолжается работа по дополнению его содержания в части недостающих параметров разрешенного строительного изменения недвижимости в отдельных территориальных зонах, при необходимости конкретизируются виды разрешенного использования на основе уточненных ограничений экологического, исторического, эстетического характера; эта деятельность ведется в форме экспериментально-аналитических проработок и/или в форме планировочных проектов; по результатам таких проработок вносятся дополнения в документы правового зонирования по установленным процедурам.

Предложенная схема отличается от типологических схем, практикуемых в развитых странах. В то же время она сочетает в себе некоторые особенности двух основных типов этих систем — американской и западноевропейской.

Она содержит в себе элементы американской схемы в части зонирования всей территории города по видам разрешенного использования недвижимости. Такой подход применительно к российским условиям необходим и оправдан по двум основаниям. Во-первых, он позволяет вводить зонирование не как фрагментарные, не увязанные с общим градостроительным контекстом акции, а именно как систему регулирования. Во-вторых, достигается минимально необходимая степень гарантий относительно перспектив использования недвижимости и непричинения ущерба ее владельцам.

Предложенная схема содержит в себе элементы западноевропейской типологической схемы в той ее части, которая касается установления параметров разрешенного строительного изменения недвижимости посредством планировочных проектов, разрабатываемых применительно к отдельным зонам и частям городской территории, где такие параметры еще не разработаны.

7. Какими могут быть схемы поэтапного введения правового зонирования и какую схему следует предпочесть?

На нынешнем этапе затянувшегося перехода от прежней системы градорегулирования социалистического типа к новой системе, ориентированной на инициирование процессов формирования рыночных отношений в сфере недвижимости, перед городами России стоят важные вопросы, ответы на которые будут определяться позициями местных администраций. Выделим два вопроса, относящихся к теме настоящей брошюры:

1) выбор какого из двух направлений более эффективен для города: (1) сначала корректировать имеющийся, но устаревший генеральный план и после согласования и утверждения нового документа приступить к разработке Правил застройки или (2) сначала разрабатывать местный нормативный правовой акт — Правила застройки?

2) если состоялся выбор в пользу Правил застройки, то как организовать процесс их разработки и применения наиболее эффективным образом?

Применительно к первому вопросу следует сказать следующее. Законодательство, включая Градостроительный кодекс РФ, прямо не отвечает на этот вопрос. Ответ на него дает себе администрация каждого города применительно

к его нуждам, на основе осознанной позиции и последствий сделанного выбора. Наиболее весомые аргументы в пользу выбора второго направления (сначала Правила, затем Генплан) становятся очевидными, когда берутся во внимание последствия выбора.

Если город выбирает первое направление (сначала Генплан, затем Правила), то последствия таковы. Имеющаяся на данный момент правовая неясность в части разрешенного использования земельных участков и строительства на них будет сохраняться неопределенно долгое время. Соответственно не будут создаваться правовые предпосылки для увеличения притока инвестиций в реальный сектор экономики и в недвижимость, состояние кризиса местной экономики преодолевать не будет, или это будет происходить замедленными темпами. Практика показывает, что корректировка действующего генерального плана, включая процесс его согласования и утверждения, потребует в лучшем случае трех—пяти и более лет. Но и по прошествии этого длительного срока правовая неопределенность в части разрешенного использования недвижимости не будет устранена. Дело в том, что сам по себе генеральный план не решает эти вопросы непосредственно: он нуждается в актах и документах-посредниках — Правилах застройки, проектах планировки, межевания, застройки. Получается: «с чего начали, к тому и пришли». Но при этом потеряли время и затратили немалые деньги, чтобы в итоге иметь обновленный генеральный план, который, по сути, не только не решает проблем, но откладывает их решение на неопределенно далекое время.

Генеральный план важен и необходим как документ долгосрочного планирования. Он может эффективно «работать» при наличии правовых механизмов его реализации, основанных на правовом зонировании. Большинство российских городов ныне имеют генеральные планы, но при этом не обладают такими реализационными механизмами. Их надо вводить. Самый оптимальный выбор (уже апробированный в ряде российских городов) выглядит следующим образом:

- принимается установка на разработку местного нормативного правового акта — «Правил (землепользования и) застройки», основанных на правовом зонировании;

- на начальной стадии работ подготавливается концепция введения правового зонирования в городе. Среди прочих материалов концепция содержит генерализованную схему правового зонирования города. Схема опирается на: а) фиксацию существующей в городе ситуации, б) анализ текущих и среднесрочных тенденций в части землепользования и застройки, в) положения действующего (хотя и устаревшего по некоторым позициям) генерального плана. Применительно к указанной схеме надо иметь в виду два важных обстоятельства: 1) в силу п. 8 ст. 35 Градостроительного кодекса РФ в карту (схему) правового зонирования допускается вносить коррективы, изменения по отношению к генеральному плану. Указанные коррективы и изменения вовсе не означают, что они вносятся непосредственно в ранее утвержденный генеральный план (иногда встречается такое неадекватное законодательству понимание);

- после принятия и вступления в силу Правил (или параллельно с этим процессом) могут начинаться работы по корректировке действующего генерального плана. Эти работы должны опираться и учитывать положения действующих Правил. После согласования и утверждения откорректированного генерального плана могут подготавливаться предложения по внесению дополнений и изменений в уже действующие Правила.

Применительно ко второму вопросу (как организовать процесс разработки Правил) следует отметить следующее.

Введение системы правового зонирования сопряжено с процессом определенной длительности. Это обусловлено содержательно-техническими, организационно-административными, другими обстоятельствами и местными особенностями.

Во-первых, градорегулирование на основе правового зонирования предполагает содержательную и структурную перестройку деятельности административных и общественных структур, причастных к этому процессу. А это требует времени и наработки практических навыков с их последующим закреплением в детально прописанных юридических нормах (которые не всегда могут быть придуманы заведомо и «впрок»).

Во-вторых, разработка документов правового зонирования связана с решением нетрадиционных и содержательно непростых задач. Это относится среди прочего к установлению параметрических характеристик земельных участков и застройки применительно к различным типам территориальных зон. Такого рода задача может считаться принципиально новой, поскольку многолетняя практика нормирования в нашей стране была ориентирована на установление градостроительных параметров применительно к массивам городских территорий — районам, кварталам, а не к земельным участкам. Поэтому решение этой задачи сопряжено с анализом и определенной переработкой наличных нормативов с тем, чтобы «приладить» их к требованиям правового зонирования.

В-третьих, сама система правового зонирования сопрягается с иными подсистемами регулирования, связанными, например, с такими аспектами, как установление ограничений на землепользование и застройку по требованиям экологии, охраны памятников истории и культуры. Выработка сводных регламентов в рамках одного документа требует определенного времени, в течение которого местные специалисты и административные работники должны а) уяснить содержательную сторону дела, б) прийти к соглашению о принципах организационного разграничения полномочий и сфер деятельности различных контролирующих органов применительно к различным территориям города и различным вопросам, в) реализовать согласованную позицию путем разработки соответствующих ограничений в форме конкретных регламентов, характеристик, параметров. Практика показывает, что такого рода работа редко «укладывается» во временные пределы первого этапа разработки Правил и продолжается на последующих этапах, когда Правила уже приняты и действуют. Результаты такой работы, должным образом оформленные и согласованные, периодически включаются в действующие Правила в качестве дополнения к ним.

В-четвертых, градостроительные регламенты, подготовленные документами правового зонирования, адресованы или «приписаны» земельным участкам. В абсолютном большинстве российских городов еще далеко не завершена процесс установления значимых в правовом отношении границ земельных участков. На первом этапе этот процесс осуществляется обычно посредством инвентаризации, т.е. фиксацией сложившегося положения «по факту». Этот процесс должен быть продолжен на последующем этапе межевания, когда сложившееся положение (часто противоречивое, характеризующееся наличием «пустых мест» или наложением границ и т.д.) корректируется с учетом разнообразных обстоятельств и с намерением достичь требуемой рациональности в орга-

низации уже освоенных городских территорий. Кроме этого, имеются значительные массивы еще не освоенных, но предназначенных под застройку территорий, которые также должны быть подразделены на земельные участки и переданы индивидуальным застройщикам или «девелоперам» (осуществляющим подготовку для застройки не единичных участков, а их массивов).

Если следовать путем «чистой» логики (отстраненной от конкретных реалий), то можно было бы предложить два потенциально возможных направления действий по введению системы правового зонирования. Первое направление: последовательно и долго нарабатывать все необходимые компоненты для преобразования в отдаленном будущем системы регулирования, но не вводить в действие соответствующий нормативный акт до того момента, когда это «все» не будет подготовлено. Второе направление: подготовить в относительно короткие сроки базовый нормативный акт, ввести его в действие и продолжать плановую работу по подготовке и внесению в уже действующий акт необходимых дополнений.

Выбор первого направления означал бы стратегическую ошибку. Объективно (т.е. независимо от субъективной позиции лиц, совершающих такой выбор), суть этой ошибки заключается в отказе от понимания необходимости преобразований и от реальных действий, способствующих этим преобразованиям. Откладывать преобразования означает закреплять и транслировать в будущее то положение дел, которое сложилось в прошлом, т.е. откладывание в данном случае означает фактическое блокирование и отказ от самих преобразований. Кроме того, такой выбор основан на иллюзии, что подготовленные к какому-то отложенному сроку «все» компоненты системы сразу и бесперебойно «заработают» с момента их введения в действие. Система регулирования, о которой мы ведем речь, эффективно заработает только тогда, когда она будет воспринята и адаптирована в систему повседневных, рутинных действий и администрации, и профессионалов, и простых граждан. Такое восприятие и адаптация не могут произойти «одноразовым потреблением» всей многосложной системы сразу, а только путем последовательного, поэтапного ее проникновения в каждодневную практику применения. Другими словами, нужно одновременно координировать два параллельных направления: а) вводить компоненты новой системы и б) последовательно осваивать их на практике. Получается, что если внимательно проследить исходные мотивы и последствия выбора первого направления, то можно прийти к достаточно ясному выводу о его ошибочности. Остается выбор второго направления как наиболее реального и эффективного по исходным основаниям и результативности.

Выбор второго направления ставит перед городами, избравшими путь реформирования, задачу разработки концептуальных схем поэтапного введения зонирования с учетом их специфических особенностей и обстоятельств. В качестве ориентиров для практического применения предлагается выделить три основных этапа для организации этого процесса.

Первый этап. Разрабатывается и принимается местный нормативный правовой акт — «Правила застройки и землепользования», который включает:

1) текст части I Правил «Регулирование застройки и землепользования на основе правового зонирования»;

2) картографические материалы и текст (описание градостроительных регламентов) части II Правил «Картографические документы и градостроительные регламенты»;

3) изложение некоторых основных (действующих и подготавливаемых вновь) актов, включаемых в часть III Правил «Изложение и извлечения из нормативных правовых актов, содержащих дополнительные нормы регулирования землепользования и застройки».

В таком составе Правила принимаются и начинают действовать как комплектный и «работающий» документ. На этом этапе осуществляются важные преобразования, в частности связанные с введением таких процедурных схем, когда права долгосрочного владения земельными участками (в форме, например, договоров долгосрочной аренды) могут предоставляться в начале инвестиционного процесса, т. е. до начала строительства.

На первом этапе в Правилах еще не будет некоторых позиций, разработку которых предстоит продолжить и завершить на следующем этапе введения правового зонирования, а именно:

- параметры разрешенного строительства для иных, кроме жилых, зон (поскольку параметры для жилых зон предлагается разработать уже на первом этапе);

- карты зон действия ограничений и градостроительные регламенты по условиям охраны памятников истории, культуры и археологического слоя (подготовка этих материалов начинается уже на первом этапе, но продолжение и завершение этих работ может состояться на втором или третьем этапах);

- карты зон действия ограничений и градостроительные регламенты по экологическим условиям (подготовка этих материалов начинается уже на первом этапе, но продолжение и завершение этих работ может состояться на втором или третьем этапах);

- нормы, детально регламентирующие на местном уровне иные аспекты землепользования и застройки (помимо норм, непосредственно связанных с зонированием).

Второй этап.

4) Продолжается (или завершается) разработка вышепоименованных компонентов Правил;

5) организуется система мониторинга (отслеживания) процессов землепользования и застройки для выработки соответствующих предложений по внесению при необходимости дополнений и изменений в Правила (в частности, по внесению изменений в границы зон, списки видов разрешенного использования недвижимости и т.д.);

6) вносятся дополнительные усовершенствования в принятую на первом этапе процедурную схему предоставления земельных участков; создается возможность приобретать права долгосрочного владения земельными участками (в форме долгосрочной аренды или собственности) не только после согласования проектной документации, но и до начала ее разработки (в случаях, когда у инвесторов возникает такая необходимость или желание).

Дополнения и изменения в Правила вносятся периодически по процедурам, описанным в тексте документа, принятого в результате первого этапа работ.

Третий этап.

Этот этап наступает тогда, когда в результате определенного периода функционирования Правил, приобретения соответствующих навыков и наработки блока дополнительных норм регулирования градостроительных процессов на ином, более высоком уровне возникает необходимость систематизировать корпус местных нормативных правовых актов, относящихся к более широкому кругу вопросов. На этом этапе можно поднимать вопрос о формировании свода нормативных актов, например, под названием «Градостроительный устав», в который действующие Правила могут быть включены в качестве составной части.

Описанная концептуальная схема может использоваться администрацией того или иного города как приближенная установка. С учетом местных особенностей и обстоятельств эта схема может корректироваться, дополняться и видоизменяться. На ее основе можно будет разрабатывать соответствующую программу или план конкретных работ по введению правового зонирования (с определением конкретных позиций, ответственных, сроков, ресурсов на выполнение).

8. Приложение

8.1. Список основных публикаций на русском языке, в которых освещаются вопросы правового зонирования

1. Трутнев Э. Использование городских территорий. Зарубежная и отечественная практика (раздел «Зарубежное градостроительное законодательство»). М.: ВНИИТАГ Госкомархитектуры, 1990.
2. Трутнев Э. Парадоксы закона и логика права // Журнал для акционеров. 1995. № 8 (40).
3. Афанасьева Т., Якубович Е. Межевание городских земель и строительное законодательство в дореволюционной России // ЭКО. 1995. № 9.
4. Афанасьева Т., Трутнев Э., Якубович Е. Градостроительное законодательство России на пути реформ. Сравнительный анализ и концепция реформирования. М., 1996.
5. Трутнев Э. Правовые аспекты устойчивого развития городов // Промышленное и гражданское строительство. 1997. № 3.
6. Трутнев Э. Градорегулирование: сущность предстоящих перемен // Городское управление. 1997. № 3.
7. Афанасьева Т., Трутнев Э. Градорегулирование в Москве. Правовые аспекты адаптации к рынку // Архитектурный вестник. 1997. № 4 (36).
8. Валлетта У. Об инвестиционно-строительной деятельности в Москве и Нью-Йорке // Архитектурный вестник. 1997. № 4 (36).
9. Леонов С. Правовое зонирование городских территорий // Просто недвижимость. 1997. № 14.
10. Афанасьева Т., Трутнев Э., Валлетта У. Правовое зонирование города. Введение в проблемы организации современной системы землепользования и застройки в российских городах в условиях формирования рынка недвижимости // Просто недвижимость. 1997. № 20, 22.
11. Березин М. Как реформировать условия для инвестиций в градостроительство: предписывать или запрещать? // Городское управление. 1998. № 1.
12. Высоковский А. Разработка правил правового регулирования застройки и землепользования в городе Казани // Городское управление. 1998. № 1.
13. Афанасьева Т. Градостроительное законодательство и инвестирование в недвижимость // Просто недвижимость. 1998. № 15.

-
14. Высоковский А., Гилязетдинов А. Влияние градорегулирования на развитие рынка недвижимости // Риэлтер. 1998. № 3.
 15. Высоковский А., Абанкина Т. Договора долгосрочной аренды как инструмент рыночного регулирования // Городское управление. 1998. № 4.
 16. Высоковский А., Гилязетдинов А. Комфортная жизнь в зоне // Муниципальная власть. 1998. № 5.
 17. Высоковский А. Устав градорегулирования Казани // Местное самоуправление (всероссийская ежемесячная газета). 1998. № 7, июль.
 18. Афанасьева Т. Комментарии к Положениям «О порядке предоставления земельных участков для строительства» в городах // Жилье, недвижимость, городское хозяйство. М.: Фонд «Институт экономики города». 1999. № 13 (23).
 19. Трутнев Э. Правовое зонирование. Что может изменить его введение в городах? // Жилье, недвижимость, городское хозяйство. М.: Фонд «Институт экономики города». 1999. № 15 (25).
 20. Высоковский А. Правила землепользования и застройки: стратегия введения в действие // Городское управление. 1999. № 2.
 21. Высоковский А. Предполагая постоянное изменение // Городское управление. 1999. № 3.
 22. Высоковский А., Трутнев Э. Концепция правового зонирования города. Методы разработки на примере Хабаровска. М.: Фонд «Институт экономики города», 1999.
 23. Трутнев Э. Правила застройки и градостроительная документация. Два способа введения правового зонирования в городах // Жилье, недвижимость, городское хозяйство. М.: Фонд «Институт экономики города». 1999. № 5 (27).

Утвержденные и введенные в действие местные нормативные правовые акты

24. Правила землепользования и застройки в Новгороде. Утверждены решением городской Думы от 19.12.96 № 36. Введены в действие с 01.01.97.
25. Градостроительный Устав Казани. Утвержден решением сессии Казанского Совета народных депутатов от 26.06.98 № 2-12. Введен в действие с 01.01.99 решением сессии Казанского Совета народных депутатов от 24.12.98 № 9-13. Опубликован в газете «Казанские ведомости» от 26.12.98.

СПИСКИ ВИДОВ РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДВИЖИМОСТИ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К НЕКОТОРЫМ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ ЗОНАМ

Ж.3. Зона многоквартирных домов в 4-5 этажей

Основные разрешенные виды использования земельных участков:

- блокированные жилые дома на 2 семьи,
- блокированные жилые дома на 3 семьи,
- многоквартирные дома не выше 3 этажей,
- многоквартирные дома в 4-5 этажей,
- детские сады, иные объекты дошкольного воспитания,
- школы начальные и средние,
- клубы (залы встреч и собраний) многоцелевого и специализированного назначения,
- библиотеки, архивы, информационные центры,
- музеи, выставочные залы,
- спортплощадки,
- аптеки,
- поликлиники,
- пункты первой медицинской помощи,
- пошивочные ателье, ремонтные мастерские бытовой техники, парикмахерские и иные подобные объекты обслуживания,
- почтовые отделения, телефонные и телеграфные станции,
- бани,
- магазины товаров первой необходимости в отдельно стоящем здании общей площадью не более 200 кв.м,
- кафе, закусочные, столовые (без или с ограниченным ассортиментом алкогольных напитков) в отдельно стоящем здании общей площадью не более 250 кв.м,
- культурно-бытовое обслуживание в отдельно стоящем здании общей площадью не более 300 кв.м,
- объекты, связанные с отпращиванием культа.

Разрешенные виды использования, сопутствующие основным видам использования недвижимости:

- поликлиника на первом этаже многоквартирного дома при условии, что общая площадь заведения не превышает 600 кв.м и что здание выходит фасадом на улицу шириной не менее 20 м,
- поликлиника в одноэтажной пристройке к многоквартирному дому при условии, что общая площадь заведения не превышает 400 кв.м и что здание выходит фасадом на улицу шириной не менее 20 м,
- магазин товаров первой необходимости на первом этаже многоквартирного дома при условии, что общая площадь магазина не превышает 200 кв.м,
- магазин товаров первой необходимости в одноэтажной пристройке к многоквартирному дому при условии, что общая площадь магазина не превышает 200 кв.м,
- кафе, закусочные, столовые (без или с ограниченным ассортиментом алкогольных напитков) на первом этаже многоквартирного дома при условии, что общая площадь заведения не превышает 250 кв.м,
- кафе, закусочные, столовые (без или с ограниченным ассортиментом алкогольных напитков) в одноэтажной пристройке к многоквартирному дому при условии, что общая площадь заведения не превышает 300 кв.м,
- культурно-бытовое обслуживание на первом этаже многоквартирного дома при условии, что общая площадь заведения не превышает 250 кв.м,
- культурно-бытовое обслуживание в одноэтажной пристройке к многоквартирному дому, при условии, что общая площадь заведения не превышает 200 кв.м,
- один отдельно стоящий или встроенный гараж или одно место парковки для одной жилой единицы на участках блокированных домов на 2 семьи,
- не более двух отдельно стоящих или встроенных гаража или двух мест парковки для каждой трех жилых единиц на земельных участках блокированных домов на 3 семьи,
- один отдельно стоящий или встроенный гараж или одно место парковки для каждой трех жилых единиц на земельных участках многоквартирных домов.

Виды использования недвижимости, которые требуют специального зонального согласования:

- гостиницы, дома приема гостей, центры обслуживания туристов,
- спортзалы, залы рекреации (с бассейном или без),
- станции скорой помощи,
- больницы, госпитали общего типа,
- киоски, лоточная торговля, временные павильоны розничной торговли и обслуживания населения,
- общественные туалеты на участках не более 60 кв.м,
- торговые центры, выставки товаров в зданиях общей площадью не более 400 кв.м, на участках площадью не более 600 кв.м,
- рынки открытые и закрытые,
- рестораны, бары (с предложением алкогольных напитков),
- отделения милиции,
- автозаправочные станции.

АТ.1. Центральная деловая зона

Основные разрешенные виды использования земельных участков:

- многоквартирные дома в 4-5 этажей,
- квартиры в многоквартирных домах, которые разрешается использовать для занятий бизнесом или торговлей на

первом этаже или в пристроенном отдельно стоящем здании (общей площадью не более 120 кв.м, на участках площадью не более 200 кв.м),

- жилые единицы в зданиях смешанного использования, на верхних этажах над помещениями, где разрешены занятия бизнесом, торговлей, таким образом, что ни на одном этаже не смешиваются разные виды использования (в зданиях общей площадью не более 1000 кв.м, на участках площадью не более 1200 кв.м),
- жилые единицы в зданиях смешанного использования, жилые единицы размещаются выше второго этажа; до второго этажа включительно разрешено размещение помещений для бизнеса и торговли (в зданиях общей площадью не более 2000 кв.м, на участках площадью не более 1200 кв.м),
- гостиницы, дома приема гостей, центры обслуживания туристов,
- детские сады, иные объекты дошкольного воспитания,
- школы начальные и средние,
- заведения среднего специального образования,
- высшие учебные заведения,
- клубы (залы встреч и собраний) многоцелевого и специализированного назначения,
- библиотеки, архивы, информационные центры,
- музеи, выставочные залы,
- танцзалы, дискотеки,
- кинотеатры, видеосалоны,
- театры, концертные залы,
- спортплощадки,
- аптеки,
- консультативные поликлиники,
- пункты первой медицинской помощи,
- пошивочные ателье, ремонтные мастерские бытовой техники, парикмахерские и иные подобные объекты обслуживания,
- почтовые отделения, телефонные и телеграфные станции,
- бани,
- магазины товаров первой необходимости,
- торговые центры, выставки товаров,
- рестораны, бары (с предложением алкогольных напитков),
- кафе, закусочные, столовые,
- культурно-бытовое обслуживание по индивидуальным заказам,
- административные организации, офисы, конторы,
- суды,
- офисы, конторы различных организаций, фирм, компаний,
- банки и отделения банков,
- научные, проектные и конструкторские организации за исключением лабораторий биологического профиля или промышленных технологий,
- издательства и редакционные офисы,
- компьютерные центры,
- телевизионные и радиостудии,
- рекламные агентства,
- объекты, связанные с отправлением культа.

Разрешенные виды использования, сопутствующие основным видам использования недвижимости:

- открытое или встроенное место парковки легковых автомобилей на каждые 30 кв.м общей площади зданий общественного назначения,
- коммерческие гаражи подземные или наземные в зданиях общей площадью более 400 кв.м, на участках площадью более 500 кв.м,

Виды использования недвижимости, которые требуют специального зонального согласования:

- общежития, связанные с производством и образованием,
- казино,
- цирки,
- спортзалы, залы рекреации (с бассейном или без),
- универсальные спортивные и развлекательные комплексы,
- станции скорой помощи,
- больницы, госпитали общего типа,
- киоски, лоточная торговля, временные павильоны розничной торговли и обслуживания населения,
- мастерские по изготовлению мелких поделок по индивидуальным заказам (столярные изделия, изделия художественного литья, кузнечно-кованые изделия, изделия народных промыслов),
- общественные туалеты на участках не более 60 кв.м,
- рынки открытые и закрытые,
- отделения милиции,
- автозаправочные станции.

П.4. Зона промышленных парков

Основные разрешенные виды использования земельных участков:

Производственная деятельность и коммунальное инженерно-техническое обеспечение (предприятия V - IV классов вредности, санитарно-защитные зоны — 50-100 м):

- химические предприятия и производства,
- машиностроительные и металлообрабатывающие предприятия и производства,
- производства строительной промышленности,
- производства по обработке древесины,

-
- текстильные производства и производства легкой промышленности,
 - производства по обработке животных продуктов,
 - производства по обработке пищевых продуктов и вкусовых веществ,
 - санитарно-технические сооружения и установки коммунального назначения,
 - канализационные очистные сооружения,
 - сельскохозяйственные предприятия и объекты сельскохозяйственного назначения,

Разрешенные виды использования, сопутствующие основным видам использования недвижимости:

- парки, скверы, бульвары,
- библиотеки, архивы, информационные центры,
- выставочные залы,
- выставки товаров оптовой торговли,
- услуги по упаковке и транспортной доставке товаров,
- офисы, конторы различных организаций, фирм, компаний,
- научные, проектные и конструкторские организации,
- издательства и редакционные офисы без или с типографиями,
- компьютерные центры,
- телевизионные и радиостудии,
- рекламные агентства,
- коммерческие гаражи наземные и подземные, открытые стоянки краткосрочного хранения автомобилей,
- индивидуальные гаражи, гаражные сооружения, места длительного хранения автомобилей,
- таксопарки, предоставление в аренду автомобилей,
- автовокзалы.

Разрешенные виды использования, сопутствующие основным видам использования недвижимости, при условии, что эти сопутствующие виды не превышают 15% общей площади зданий:

- аптеки,
- консультативные поликлиники,
- пункты первой медицинской помощи,
- пошивочные ателье, ремонтные мастерские бытовой техники, парикмахерские и иные подобные объекты обслуживания,
- почтовые отделения, телефонные и телеграфные станции,
- магазины товаров первой необходимости,
- специальные магазины розничной торговли по обслуживанию офисов,
- рестораны, бары (с предложением алкогольных напитков),
- кафе, закусочные, столовые (без или с ограниченным ассортиментом алкогольных напитков),
- административные организации, офисы, конторы,
- банки и отделения банков,
- объекты, связанные с отправлением культа.

Виды использования недвижимости, которые требуют специальных зональных согласований:

- станции скорой помощи,
- ветеринарные приемные пункты,
- больницы, госпитали общего типа,
- киоски, лоточная торговля, временные павильоны розничной торговли и обслуживания населения,
- общественные туалеты на участках не более 60 кв.м,
- рынки открытые и закрытые,
- отделения милиции,
- автозаправочные станции.

8.3. Аннотации пособий по некоторым вопросам городского землепользования и застройки

Поименованные ниже семь пособий были подготовлены в рамках проекта «Система регулирования землепользования и застройки (зонирование)», выполнявшегося под эгидой Агентства США по международному развитию в 1997—1998 гг.

Заинтересованные лица могут получить эти пособия, обратившись в Фонд «Институт экономики города».

1. Пособие «Сохранение и развитие исторической застройки и исторических территорий» (96 стр.)

Актуальность. В настоящем пособии рассматриваются проблемы сохранения и повышения инвестиционной привлекательности исторической застройки и исторических территорий в современных условиях.

Цель. Установление режимов градорегулирования исторических территорий, включающих необходимость сохранения и возможность наиболее эффективного использования исторической застройки, находящейся в частном владении.

Структура.

Пособие состоит из трех частей и пяти приложений.

В первой части анализируются современные правовые условия в России и возможности решения на местном уровне проблем, связанных с сохранением исторической застройки. Проанализировано действующее законодательство и проекты федеральных законов в сфере землепользования, градостроительства и охраны культурного наследия.

Во второй части анализируется зарубежная практика сохранения исторической застройки. Приведены примеры решения наиболее актуальных для нашей страны проблем: определения полномочий местных владельцев исторических зданий; объективизация стандартов сохранения исторической застройки в сфере градорегулирования; экономическое стимулирование сохранения и восстановления исторической застройки; участие общественности в принятии административных решений.

В третьей части предлагается методический подход по регулированию градостроительной деятельности в пределах исторических территорий на местном уровне. Предложенный методический подход основан на принципах зонального регулирования и показывает, каким образом в рамках местных «Правил землепользования и застройки» могут быть установлены режимы использования исторических территорий.

Кому адресовано.

Пособие адресовано представителям городских администраций, органов охраны и использования памятников истории и культуры, а также специалистам при разработке режимов сохранения и развития исторических территорий.

Практический результат. Опыт соединения современных рыночных механизмов градорегулирования и вопросов сохранения культурного наследия. Предложена модель регулирования землепользования на исторических территориях и результаты экспериментальной проверки ее применения в двух городах — Новгороде и Иркутске.

Предложены заявки на компенсацию затрат, связанных с проведением работ по ремонту и реставрации исторического здания, и получения сертификата соответствия заявленных работ на историческом здании требованиям его сохранения.

2. Пособие «Экологические аспекты регулирования землепользования и застройки» (102 стр.)

Актуальность. Данная разработка посвящена рассмотрению того, как задачи охраны окружающей среды вписываются в рыночные механизмы регулирования землепользования и застройки и могут решаться в процессе правового зонирования.

Цель. Дать методические рекомендации относительно того, как вопросы регулирования деятельности на территориях с особым экологическим статусом включаются в зональные регламентации, а также, как общие и специальные экологические регламенты могут работать в связи друг с другом.

Структура. Работа состоит из четырех разделов и шести приложений.

В первом разделе, носящем постановочный характер, даны общие понятия правового зонирования; природоохранная деятельность здесь показана как элемент процесса городского планирования и регулирования землепользования.

Второй раздел (на примере контроля за прибрежными территориями в США) посвящен анализу современных подходов к охране окружающей природной среды посредством регулирования землепользования.

Четвертый раздел содержит обзор действующего правового механизма природопользования и экологической деятельности в городах России, в том числе правовые основы охраны водных ресурсов и регулирования городских прибрежных территорий. В частности, обрисованы полномочия и сфера компетенции в этой деятельности федеральных органов власти, субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

В последнем разделе даются методические рекомендации для местных органов самоуправления по включению в механизм зонирования инструментов регулирования землепользования на примыкающих к водным объектам территориях и опыт тестирования разработанного подхода в Новгороде.

В отдельный, заключительный подраздел выделены рекомендации, применимые при разработке местных программ и нормативно-правовых актов в области контроля за землепользованием на экологически «чувствительных» территориях в целом.

Кому адресовано.

Работа адресована представителям администраций, экологическим, природоохранным и санитарно-эпидемиологическим органам, а также практикующим специалистам в этой области в городах, где уже вводится или предполагается ввести правовое зонирование.

Границы исследования.

Рассматриваются территории, примыкающие к водным объектам (водоохранные зоны, прибрежные защитные полосы, зоны затопления), с учетом того, что предложенные подходы применимы и в других областях охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Практические результаты. Работа прошла практическую апробацию в Новгороде, администрация которого заинтересована в ее дальнейшем разви-

тии, а также в обновлении городского «Временного положения о прибрежных полосах водных объектов».

Разработан проект дополнений к действующим в Новгороде «Правилам землепользования и застройки», содержащий дополнительный регламент территорий, примыкающих к водным объектам (водоохранные зоны, прибрежные защитные полосы, зоны затопления).

3. Пособие «Совершенствование порядка предоставления земельных участков для строительства» (89 стр.)

Актуальность. Работа посвящена преобразованию действующего в России порядка предоставления земельных участков для строительства и обеспечению этого процесса новыми формами правовых документов.

Цель.

- Аргументированно показать существенное несоответствие ныне практикуемого порядка предоставления земельных участков для строительства потребностям рынка как со стороны города (его администрации и населения), так и со стороны инвесторов-застройщиков;

- выстроить целостную модель поэтапного перехода к рыночно ориентированной системе регулирования землепользования и застройки, основанной на принципах правового зонирования городской территории;

- предложить и апробировать формы базовых документов, сопровождающих и административно обеспечивающих процесс предоставления земельных участков для строительства (договор долгосрочной аренды земельного участка, сертификат разрешенного использования земельного участка).

Структура. Пособие включает две части:

- Часть I. Совершенствование цикла процедур, связанных с предоставлением земельных участков для строительства.

- Часть II. Совершенствование процедур предоставления земельных участков в долгосрочную аренду.

Первая часть посвящена всему циклу процедур с его начала, предоставления заявки, со всеми промежуточными стадиями подготовки соответствующей документации, ее согласования и выдачи разрешений, до завершения этого цикла на стадии приемки завершеного строительством объекта и его регистрации.

В первом разделе первой части пособия проводятся анализ и оценка действующего в городах России порядка предоставления прав долгосрочного владения земельными участками для строительства. Этот анализ включает две составляющих:

- типологические случаи и нормативно-правовая база предоставления земельных участков;

- обобщенная характеристика действующей в России системы регулирования землепользования и застройки с позиции ее соответствия требованиям и условиям формирующегося рынка недвижимости.

Во втором разделе первой части формулируются рекомендации для городских администраций по совершенствованию порядка предоставления прав долгосрочного владения земельными участками для строительства. Для выработки рекомендаций на конкретном примере показано, как проводить анализ действующего в городе порядка.

Предложения по совершенствованию действующего порядка включают:

-
- концепцию преемственного совершенствования действующего порядка;
 - описание начального этапа преобразований;
 - предложения по введению взамен архитектурно-планировочных заданий нового типа документа — сертификата разрешенного использования земельного участка с представлением формы этого документа, апробированной в Казани и Новгороде.

Первая часть содержит развернутое приложение аналитических материалов, включая схемы, иллюстрирующие весь цикл изучаемых процедур, формы документов.

Во второй части пособия рассматриваются следующие вопросы:

- цели и задачи долгосрочной аренды;
- основные требования к аренде земельных участков в условиях рынка;
- способы передачи прав аренды;
- особенности договора аренды земельного участка для строительства;
- условия договора долгосрочной аренды, стимулирующие развитие земельного рынка и частное строительство.

В заключении второй части пособия приводится образец формы договора аренды земельного участка под застройку.

Кому адресовано. Адресаты пособия: а) администрации городов, б) профессионалы, работающие в сфере градостроительства (строительства), землеустройства, правового обеспечения рынка недвижимости, в) учебные заведения, готовящие профессионалов в указанных сферах.

Практические результаты. Процедуры предоставления земельных участков для застройки включены в проект «Правил землепользования и застройки Казани». Форма договора была апробирована путем учета замечаний и предложений, представленных различными службами города Казани. Проект договора аренды обсужден органами администрации Казани и предложен к принятию. В Новгороде обсужден Сертификат разрешенного использования на Комиссии по землепользованию и застройке.

4. Пособие «Разграничение полномочий между различными уровнями власти и местного самоуправления по вопросам землепользования в городах» (80 стр.)

Актуальность. Проблема разграничения полномочий различных органов в сфере регулирования землепользования и застройки имеет «инфраструктурный характер». Эта проблема охватывает широкий спектр самых разнообразных вопросов, в решение которых вовлечены органы власти, управления, контроля и надзора различных уровней. Предметы ведения этих органов не всегда четко обозначены, они пересекаются, накладываются и сопрягаются. Поэтому принципиально важно выработать четкую типологию этих проблем, которая позволила бы упорядочить их место в общем контексте преобразований системы регулирования землепользования и застройки.

Цель пособия. Выработать подходы и рекомендации по преобразованию и совершенствованию действующего порядка регулирования землепользования и застройки путем рационального разграничения полномочий различных органов, участвующих в этом процессе.

Структура. Пособие имеет двухчастную структуру.

В первом разделе рассматривается структура предметов ведения местных самоуправлений по вопросам регулирования землепользования и застройки. На этой основе строится развернутая типология, обозначаются ключевые проблемы, выбранные для изучения и описания в данном пособии. Характеризуются в предварительном общем виде способы разграничения полномочий различных органов.

Предъявленная типология охватывает все семь подзадач, которые решались в рамках проекта и по которым были подготовлены отдельные пособия (включая данное пособие).

Во втором разделе представлены пять ключевых проблем, определены основные направления их решения, даны соответствующие рекомендации.

Пособие снабжено развернутым приложением, в котором собраны необходимые материалы, иллюстрирующие отдельные аспекты изученных проблем.

Практические результаты работы. Результатом тестирования пособия стали проекты различных нормативно-правовых актов, таких как проект Закона субъекта Российской Федерации «О праве местного самоуправления на землю», примерное Соглашение «О совместном регулировании земельных и градостроительных отношений на прилегающих территориях», проект Распоряжения мэра «О проведении работ по разработке документов правового зонирования применительно к территории района, прилегающей к городу», примерный текст «Программы разработки документов правового зонирования пригородной зоны города». Проекты этих документов представлены в настоящем Пособии.

5. Пособие «Порядок резервирования и изъятия земель для государственных и муниципальных нужд» (73 стр.)

Актуальность. Пособие о резервировании земли для будущего использования обращает внимание на особые вопросы, возникающие перед российскими городами в период приватизации земли и зарождения рынка недвижимости.

Цель. Оказание помощи органам местных самоуправлений в решении задач резервирования земель для государственных и муниципальных нужд.

Структура.

Данное пособие состоит из двух частей.

Первая часть посвящена общей проблеме резервирования земли, примерам из практики землепользования в различных городах России, а также тому, как происходит резервирование в странах с развитым рынком недвижимости. Эта часть дает ответы на ряд вопросов, связанных с данным процессом. Основным предметом обсуждения является концепция «государственных и муниципальных нужд». Данное пособие рассматривает это понятие в контексте российского законодательства и практики разработки проектов планировки.

Вторая часть пособия иллюстрирует, как решаются проблемы резервирования в различных городах России. Выделены две проблемы. Первая состоит в методологии подготовки и осуществления инвентаризации существующих резервированных земель; вторая проблема связана с технологией резервирования в период первичной приватизации.

Кому адресовано. Пособие особенно рекомендуется тем муниципалитетам, которые активно занимаются продажей земли, земельными аукционами, арендой, поскольку вопросы резервирования участков под общественные объекты напрямую связаны с данной деятельностью.

Практические результаты работы. Предложена методика инвентаризации утвержденных ранее, но нереализованных проектов детальной планировки с позиций целесообразности резервирования земель для общественных нужд. Предложена процедура и последовательность действий администраций разных уровней власти по вопросам резервирования и изъятия земель для государственных и муниципальных нужд.

6. Пособие «Сервитуты» (123 стр.)

Актуальность.

В настоящем пособии рассматриваются вопросы применения института сервитутов как правового механизма решения отдельных неизбежных проблем в сфере землепользования, связанных с возрождением и активным развитием в Российской Федерации различных форм собственности на землю, расширением количественного и качественного состава субъектов земельных правоотношений, внедрения рыночных механизмов в методы их регулирования и, как следствие, со значительно возросшей инвестиционной активностью в области недвижимости со стороны государства, муниципалитетов, граждан, российских и иностранных компаний.

Цель. Дать представление органам местного самоуправления, юридическим и иным службам, имеющим отношение к регулированию землепользования, о применении института сервитутов .

Структура и краткое содержание. Пособие состоит из трех частей, каждая из которых подразделяется на разделы.

В части I пособия дается краткий обзор истории возникновения и развития института сервитутов. Авторы пособия знакомят читателей с причинами возникновения сервитутов, их основными видами, а также правовыми механизмами их применения, известными из положений Римского права.

Авторы предлагают воспользоваться опытом США, где были наработаны наиболее действенные и эффективные юридические механизмы в вопросах применения сервитутов. Приведены основные различия по вопросам регулирования сервитутов в системах обычного (англо-американского) и гражданского права, которые необходимо учитывать при использовании американского опыта в российских условиях.

Часть II пособия посвящена обзору современной российской нормативно-правовой базы института сервитутов. Данный блок информации может быть использован как информационно-справочный материал, поскольку тексты представленных в обзоре нормативных актов максимально приближены к первоисточнику, а их перечень является практически исчерпывающим. Рассматриваемые действующие нормативные акты разделены на группы по принципу их иерархии, а внутри каждой группы они представлены в хронологическом порядке по датам принятия.

В части 3 предложены методические рекомендации по применению сервитута как юридического инструмента регулирования земельных отношений и градостроительной деятельности.

В разделе I части III дается сравнительный анализ механизма сервитутов с другими правовыми механизмами регулирования подобных правоотношений, используемыми для достижения тех же целей, что и сервитуты.

В разделе II части III предложены типичные случаи и приведены конкретные примеры правоотношений, когда применение механизма сервитутов является наиболее удачным и целесообразным.

В разделах III—V части III предлагаются методические рекомендации для соответствующих муниципальных служб и органов управления по вопросам использования механизма сервитутов при приватизации недвижимого имущества, строительстве новых объектов инженерной инфраструктуры и предоставлении коммунальных услуг, а также при решении отдельных вопросов градостроительства.

В качестве Приложений представлены три варианта типового договора на установление сервитута, предлагаемые для регулирования отдельных видов правоотношений в сфере землепользования.

Кому адресовано. Адресовано органам администраций: земельным комитетам, управлениям по имуществу, управлениям градостроительства и архитектуры, а также юридическим отделам администраций, высшим учебным заведениям, занимающимся подготовкой юристов в сфере землепользования.

Практический результат. Подготовлены проекты следующих документов, которые могут быть использованы при заключении договоров о сервитутах: типовой договор о сервитуте на установку и эксплуатацию линий электропередач; типовой договор о сервитуте на доступ к общественной дороге; типовой договор о сервитуте на проведение экскаваторных работ (разрытия) на границе участка и вторжение на участок.

Материалы получили положительный отзыв в комитете по земельным ресурсам и землеустройству Новгорода, куда они были переданы на рассмотрение.

7. Пособие «Вопросы планировки и межевания городских земель при разработке проектов развития городских территорий» (94 стр.)

Актуальность. На основе анализа нормативных отечественных и зарубежных материалов, а также первых опытов размежевания территорий на земельные участки в городах в пособии представлены материалы, которые помогут городам в разработке местных правил межевания, нормативов и параметров земельных участков и недвижимости, необходимых для планировочной и проектной практики, а также деятельности по учету и регистрации недвижимости.

Цель и задачи.

Цель данного пособия — разработать механизм реализации городских планов развития территории в части, необходимой для новых экономических условий системы технико-правовых действий — *межевания*, т. е. формирования объектов недвижимости и имущественного права — земельных участков как в сложившейся застройке, так и на новых территориях.

В задачи пособия входит:

- определить место процесса размежевания в существующей системе планирования и разработки планов городского развития;
- объяснить необходимость трансформации порядка проектно-планировочной деятельности в новых экономических условиях;

- рекомендовать городам подходы и методики определения размеров земельных участков в различных районах города.

Структура пособия. Пособие состоит из двух томов. В первом томе содержатся введение, пять разделов, выводы, основные понятия и определения. Во втором томе представлены приложения и список использованной литературы.

В разделе 1 сформулированы основные проблемы развития городской территории в условиях рынка и проблемы, возникающие у городов при организации инвестиционного процесса.

В разделе 2 дан анализ подходов к планировочной реорганизации территорий на фоне исторического развития российских городов

В разделе 3 рассмотрены типичные задачи межевания и даны ответы на ряд вопросов, возникающих при делении земли на земельные участки.

Раздел 4 посвящен теоретическим вопросам разработки стандартов зон, принципам нормирования параметров. В нем приводятся стандарты для жилых зон с различной интенсивностью использования территории.

В разделе 5 дан анализ первых опытов межевания территорий, на которых проводилось тестирование разработанного Пособия.

Второй том содержит 7 приложений, дополняющих и поясняющих текст основных разделов.

Кому адресовано. Данное пособие рассчитано на использование органами местных самоуправлений городов, структурными подразделениями городских администраций, планировочными и проектными организациями и предприятиями, подготавливающими и принимающими решения по вопросам городского развития, планировки и застройки. Пособие адресовано в первую очередь городам, разработавшим и принявшим местные нормативные правовые акты «Правила землепользования и застройки», а также городам, которые выбрали путь реформирования в сфере инвестиционно-строительной деятельности и активно ищут пути городского развития посредством передачи инвесторам полноценных прав на земельные участки.

Тестирование. Пособие прошло тестирование в Новгороде и в Твери применительно к реорганизации жилых зон ветхой индивидуальной деревянной застройки, развитию территорий со сложившейся крупнопанельной многоэтажной застройкой 70-80-х годов, а также формированию новой застройки на свободных территориях.

Практический результат. В пособии предложена методика определения размеров и установления границ земельных участков в жилой застройке. Также предложены подходы к установлению стандартов жилых зон, параметры земельных участков и правила размещения зданий на участках. Материалы пособия использованы при подготовке Постановления Правительства № 1223 «Об определении размеров и установлении границ земельных участков кондоминиумов». Правовые нормы, связанные с порядком межевания, включены в Градостроительный кодекс Российской Федерации.

8.4. Пакет предоставляемых Фондом «Институт экономики города» услуг и документов по вопросам правового зонирования

Деятельность Фонда «Институт экономики города» по введению системы правового зонирования

В течение 1994—1999 гг. специалисты Фонда «ИЭГ» участвуют в подготовке правовых основ для введения новой для России, рыночно ориентированной системы правового зонирования:

- на федеральном уровне — совместно с Госстроем Российской Федерации при подготовке Градостроительного кодекса РФ и Постановлений Правительства РФ:
 - от 2 февраля 1996 г. № 105 «Положение о порядке установления границ землепользований в застройке городов и других поселений»;
 - от 26 сентября 1997 г. № 1223 «Об утверждении положения об определении размеров и установлении границ земельных участков в кондоминиумах», др. документов;
- на региональном уровне — при подготовке законопроектов и нормативных актов субъектов РФ (проект модельного закона субъекта РФ «О праве местного самоуправления на землю»; проект Закона Санкт-Петербурга «О зональных градостроительных регламентах»; соглашение, подписанное главами администраций г. Новгорода, Новгородского района и Новгородской области «О совместном регулировании земельных и градостроительных отношений на прилегающих территориях», и др.);
- на местном уровне — при подготовке «Правил землепользования и застройки» в городах Новгород, Тверь, Иркутск, Санкт-Петербург (квартал 130), Пушкин (Санкт-Петербург), Самара, Казань, Выборг, Хабаровск.

К настоящему времени «Правила землепользования и застройки» приняты Городскими думами в Новгороде, Казани, Иркутске; деятельность по разработке Правил ведется Фондом «ИЭГ» в Хабаровске и Самаре; в городах Саратов, Нижний Новгород, Чебоксары, Калининград готовятся основания для перехода к системе правового зонирования в рамках муниципальных программ экономического развития, подготовленных администрациями городов совместно с Фондом «ИЭГ».

Услуги, предоставляемые Фондом «Институт экономики города»

Фонд «Институт экономики города» (ИЭГ) на договорной основе оказывает услуги по подготовке нормативно-правовой базы регулирования землепользования и застройки, основанной на системе правового зонирования.

- **Пакет № 1** — *основной пакет* консультативных услуг — ориентирован на разработку «Правил землепользования и застройки». Он включает три части:
 - Часть 1. Концепция правового зонирования* города, поселения, иного муниципального образования.
 - Часть 2. Градостроительные регламенты* — карты зонирования с приписанными к каждой зоне видами разрешенного использования земельных участков и параметров разрешенного строительства.

Часть 3. Правовые нормы и процедуры, включающие:

- процедуры изменений карты и регламента зонирования;
- порядок подготовки и предоставления земельных участков для строительства;
- порядок согласования намерений застройщиков и получения разрешения на строительство;
- порядок контроля за землепользованием и застройкой в процессе использования недвижимости ее владельцами;
- порядок проведения общественных слушаний по проектам городского развития и другие.

Пакет №1 консультативных услуг предоставляется Фондом «ИЭГ» в процессе совместной работы с администрацией и местными специалистами.

При этом:

- а) объем и детальность проработки Концепции правового зонирования (часть 1) определяются заказчиком в зависимости от наличия обновленной градостроительной документации (Генплана);
- б) объем разработки градостроительных регламентов (часть 2), являющихся «ядром» системы правового зонирования, устанавливается специалистами Фонда «ИЭГ» по заданию заказчика;
- в) правовые нормы и процедуры (часть 3) подготавливаются специалистами Фонда «ИЭГ» одновременно или после подготовки части 2.

- **Пакет № 2** ориентирован на подготовку законопроектов для субъектов РФ и проектов нормативных правовых актов для регионов и городов, а также пособий и методических материалов по отдельным аспектам регулирования землепользования и застройки:

- *нормативно-правовая база субъектов РФ:*

- концепция развития нормативно-правовой базы субъекта РФ по вопросам градостроительного планирования, регулирования землепользования и застройки;
- проект Закона субъекта РФ «О правовом зонировании территорий»;

- *отдельные вопросы землепользования и застройки:*

- совершенствование порядка предоставления земельных участков для строительства;
- договор долгосрочной аренды земельных участков под строительство капитальных объектов;
- вопросы планировки и межевания земель при разработке проектов развития городских территорий;
- вопросы разработки региональных и местных градостроительных нормативов;
- разграничение полномочий между различными органами по вопросам регулирования землепользования и застройки;
- экологические аспекты регулирования землепользования и застройки;
- порядок резервирования земель для государственных и муниципальных нужд;
- сохранение и развитие исторической застройки и исторических территорий;
- сервитуты и др.

Стоимость подготовки Пакета № 2 по каждой позиции устанавливается по договору с заказчиком.

В процессе подготовки Пакетов № 1 и № 2 специалисты Фонда «ИЭГ» проводят обучающие семинары и консультации для членов рабочей группы, а также:

- участвуют в согласовании подготовленных документов с подразделениями администрации;
- вносят дополнения и изменения на основе замечаний подразделений администрации;
- участвуют в организации общественных слушаний и работе комитетов местных представительных органов по рассмотрению подготовленных документов.

• **Пакет № 3:** подготовка и проведение информационно-обучающего семинара по введению в систему регулирования землепользования и застройки на основе правового зонирования для сотрудников городской администрации и специалистов (примерная программа семинара приведена ниже).

Участникам семинара предоставляются информационно-методические материалы по вопросам правового зонирования (*общий объем приблизительно 400 страниц текста плюс материал в электронном виде — 3 дискеты*).