



ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО; ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.442

Киль Юлия Эдуардовна

Уральский государственный юридический университет им. В.Ф. Яковлева

Институт права и предпринимательства

Россия, Екатеринбург

Jullia3913@mail.ru

Kiel Julia

Ural State Law University

Institute Law and Business

Russia, Ekaterinburg

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И В ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИЯ

Аннотация: в данной статье автором осуществлена сравнительно-правовая характеристика механизма комплексного развития территории в Российской Федерации и в Федеративной Республике Германия. Исследование данного вопроса приобретает актуальность в связи с внесением изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части введения новой главы – «Комплексное развитие территории». При этом можно обнаружить определенную схожесть российских и германских механизмов комплексного развития территории. Необходимость изучения зарубежного опыта обусловлена потребностью дальнейшего совершенствования законодательства посредством анализа успешных практик и возникающих сложностей при реализации проектов.



Ключевые слова: комплексное развитие территории, градостроительное развитие, планировка территории, градостроительное право, строительная деятельность.

COMPARATIVE LEGAL CHARACTERISTICS OF THE INTEGRATED DEVELOPMENT OF THE TERRITORY IN THE RUSSIAN FEDERATION AND IN THE FEDERATIVE REPUBLIC OF GERMANY

Annotation: in this article, the author has carried out a comparative legal characteristic of the mechanism of complex development of the territory in the Russian Federation and in the Federal Republic of Germany. The study of this issue becomes relevant in connection with the introduction of amendments to the Urban Planning Code of the Russian Federation in terms of introducing a new chapter – «Integrated development of the territory». At the same time, one can find a certain similarity between the Russian and German mechanisms of the complex development of the territory. The need to study foreign experience is due to the need for further improvement of legislation through the analysis of successful practices and emerging difficulties in the implementation of projects.

Key words: complex development of the territory, urban development, planning of the territory, urban planning law, construction activities.

Введение

Новеллы законодательного регулирования комплексного развития территории в Российской Федерации буквально взбудоражили экспертное сообщество в области градостроительной деятельности. Обсуждение нормативного массива и проблем при практической реализации проектов продолжается практически год. Каждая дискуссия сопровождается новыми комментариями и предложениями по совершенствованию законодательства,



направленности правоприменительной мысли. Особо ценными представляются рекомендации для застройщиков, которые столкнулись с новым для себя инструментом и отсутствием практики его реализации.

Повышенный интерес к инструменту комплексного развития территории объясняется возложением на него больших надежд органами власти и девелоперами в части реализации национального проекта «Жилье и городская среда». Предполагается, что именно этот инструмент станет основным в решении задачи по расселению аварийного и устаревшего жилья.

К сожалению в Российской Федерации решение данной проблемы было отсрочено на десятилетия вперед в то время как в развитых европейских государствах вопросы перехода от массового и типового жилья к «компактному городу» или «городу коротких расстояний», обладающими четкой иерархией общественных пространств «двор – улица – площадь» стали предметом обсуждения в 70-80-х годах XX века.

В частности, Федеративная Республика Германия в мае 1973 года объявила начало реализации масштабной программы жилищного строительства [1], которая включала в себя не только непосредственно возведение новых жилых домов, но и реконструкцию и модернизацию уже имеющихся, что с точки зрения экономики является более выгодным. Желание Германии состояло в «избавлении» от массового жилья, которое было признано градостроительной ошибкой, в том числе в части городского планирования. Система, при которой люди проживают исключительно в жилых кварталах, а профессиональную и досуговую активность осуществляют в удаленном центре города, признавалась неэффективной и некомфортной для жителей. Собственно по итогам реализации проектов по обновлению жилого фонда процент населения, проживающего в объектах массового строительства сократился до 10% [2].



Российская Федерация по данному показателю значительно отстает. В среднем показатель проживания жителей в объектах массового строительства составляет 60%. Однако в ряде российских городов данный показатель значительно выше.

Критика данного обстоятельства, на наш взгляд, выстроена неэффективно. Популяризаторы идеи компактных городов, урбанисты делают акцент на эстетическом факторе. Современные застройщики используют образ «советского» жилья в маркетинговых целях.

Однако в силу большого числа людей, проживающих в массовом жилье, такого типа застройка стала определенным социальным пространством и образом жизни. Поэтому, на наш взгляд, дискурс необходимо выстраивать с точки зрения потенциала данных территорий, важности их развития, поскольку позитивные послы способствуют вовлечению граждан в развитие.

Именно в связи с этим на первый план выдвигаются градостроительные конструкции комплексного развития территории и их правовое обеспечение.

Отметим, что современный механизм комплексного развития территории – это результат законодательной работы, осуществлявшейся на протяжении более 10 лет – от принятия статьи 46.1 Градостроительного кодекса РФ «Развитие застроенных территорий», введении самостоятельной главы «Виды деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории и порядок их осуществления» до ныне действующей главы 10 «Комплексное развитие территории». Соответственно действующее правовое регулирование возникло не на пустом месте, а на основе учета практики реализации и проблем прежнего законодательства.

Между тем в юридической науке анализ того или иного вопроса не может ограничиваться исключительно национальными рамками. Интеграция систем права различных государств обуславливает необходимость рассмотрения



зарубежного опыта при построении правового регулирования и его реализации к схожим механизмам.

В источниках можно обнаружить мнение, что механизм комплексного и устойчивого развития территории и переродившийся механизм комплексного развития территории во многом схож с мерами градостроительного развития, регламентированными в законодательстве Федеративной Республики Германия (städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen [3, § 165-171]).

Соответственно интересным представляется проведение сравнительного анализа законодательства о комплексном развитии России и Германии, особенно с учетом близости общего регулирования градостроительной деятельности и развития межгосударственного общения.

Источники правового регулирования

Как уже отмечалось ранее, современное законодательное регулирование комплексного развития территории (далее – применительно к характеристике законодательства Российской Федерации будет использоваться аббревиатура КРТ) осуществляется на основе положений главы 10 Градостроительного кодекса РФ, введенной Федеральным законом от 30.12.2020 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий».

Исходя из пояснительной записки данного закона, основная цель его принятия заключается в необходимости совершенствования института КРТ и механизмов расселения аварийного жилья и жилья, подлежащего сносу или реконструкции на основании адресных программ, утверждаемых в соответствии с жилищным законодательством. Как итог, закон позволит обновить жилую застройку городов, улучшить жилищные условия граждан и создать комфортную городскую среду в целом [4].



В число источников правового регулирования КРТ стоит отнести Земельный кодекс РФ, который содержит специальные положения о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, а также об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд в связи с реализацией решения о КРТ.

Существенными источниками правового регулирования КРТ являются нормативные правовые акты, принимаемые субъектами Российской Федерации. Действующее правовое регулирование, в сравнении с предыдущим, предоставляет субъектам широкие пределы для регулирования, определяя лишь рамочные нормы. Вся конкретика и непосредственный порядок действий содержится в законодательстве субъектов, что, на наш взгляд, является явным плюсом, поскольку позволяет индивидуализировать нормативное регулирование под потребности и возможности самого субъекта федерации.

Нельзя игнорировать также и нормативное регулирование на местах, в частности, утвержденные муниципалитетами правила землепользования и застройки, административные регламенты и муниципальные правовые акты, касающиеся расчета арендной платы порядка предоставления земельных участков в аренду.

В Федеративной Республике Германия основным актом, регулирующим вопросы градостроительного развития является Строительный кодекс (Baugesetzbuch) [3]. В структуре указанного нормативного акта имеется вторая глава, посвященная специальному градостроительному праву (Besonderes Städtebaurecht), в которой содержатся нормы, непосредственно регламентирующие градостроительное развитие Германии.

Отметим также, что важным источником является Закон Федеративной Республики Германия о региональном планировании (Raumordnungsgesetz) [5], которым устанавливаются положения о территориальном планировании всей территории Германии и ее частей.



На основе указных правовых источников осуществляется разработка законодательства земель, которое обладает спецификой в зависимости от исторических и культурных связей, хозяйственной целесообразности, других факторов определенной территории [6, с. 190].

Таким образом, построение источников градостроительного развития в России и Германии обладает сходством, что объясняется федеративным устройством данных государств и стремлением учитывать законодательные возможности субъектов.

Виды комплексного развития территории

Часть 1 статьи 65 Градостроительного кодекса РФ прямо предусматривает совокупность видов КРТ, в число которых входит:

1. КРТ жилой застройки – развитие элементов планировочной структуры, их частей, в которых расположены многоквартирные дома;

2. КРТ нежилой застройки – развитие элементов планировочной структуры, их частей, в которых расположены объекты капитального строительства, не входящие в жилой фонд;

3. КРТ незастроенной территории – осуществляется в границах одного или нескольких элементов планировочной структуры, их частей, в которых расположены земельные участки, которые находятся в государственной либо муниципальной собственности, либо земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, в том числе с расположенными на них объектами капитального строительства, при условии, что такие земельные участки, объекты капитального строительства не обременены правами третьих лиц;

4. КРТ по инициативе правообладателей, предполагающее, что собственники земельных участков и (или) объектов капитального строительства представляют в орган местного самоуправления заявление о



заключении договора о КРТ в целях объединения усилий по реализации проекта.

Законодательство Федеративной Республики Германии предусматривает следующие виды механизмов развития территории.

1. Градостроительные меры развития (§ 165-171 BauGB, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen), которые направлены на развитие конкретной местности в силу ее особой значимости для федеральной земли.

Абзац 3 § 165 BauGB указывает на то, что меры градостроительного развития должны быть вызваны потребностью всеобщего блага, в частности, повышенной потребностью в новом жилье и рабочих местах, возведении сооружений, имеющих значение для всего поселения.

С практической точки зрения данный вид развития территории используется для полноценного создания мест проживания в целях предотвращения переселения семей в другую местность. Данный механизм приобрел особое значение в связи с тенденцией переезда жителей на западную часть Германии в результате чего ее восточная часть начала опустошаться.

В рамках мер градостроительного развития, по сути, создается самостоятельное поселение (коттеджный поселок, моногород и пр.), в которых возводятся не только жилые дома, но и функциональные центры (индустриальные области, университетские кампусы и т. д.).

Развиваться может, в том числе, и застроенная территория при условии сноса существующих объектов капитального строительства и нового освоения. На практике данный механизм используется для редевелопмента неэффективно используемых промышленных зон для целей приспособления под жилые и общественно-деловые цели.



Указанный механизм ревизуется довольно редко, поскольку требует серьезного обоснования значимости его реализации для региона и значительных финансовых вложений.

2. Реконструкция городской застройки (§ 171a-171d BauGB, Stadtumbaumaßnahmen).

Мероприятия, реализуемые в рамках городской реконструкции, позволяют адаптировать районы, утратившие градостроительные функции, к созданию устойчивых градостроительных структур. Утрата градостроительных функций, согласно Строительному кодексу Германии, констатируется в случае длительного превышения предложения над спросом на жилые и иные помещения.

Реконструкция городской застройки должна способствовать приведению населенных пунктов в соответствие с требованиями улучшения условий проживания и осуществления трудовой деятельности. В результате проведения мероприятий производится снос зданий либо их реконструкция с точки зрения изменения технико-экономических показателей.

3. Социальный город (§ 171e BauGB, Soziale Stadt).

Градостроительные мероприятия в рамках инструмента социального города выражаются в стабилизации и повышении качества районов, имеющих социальные проблемы, в части обеспеченности объектами социальной инфраструктуры.

4. Частные инициативы (§ 171f BauGB, Private Initiativen).

Данный механизм осуществляется на основе законодательства земель. Его суть заключается в том, что частный инвестор самостоятельно осуществляет строительные мероприятия на основании концепции, согласованной с градостроительными целями муниципалитета. Такое развитие может осуществляться в разных городских зонах – жилые кварталы, общественно-деловые и производственные зоны. Законодательство земель



может предусматривать специальные меры поддержки инициатив такого инвестора.

Таким образом, можно заметить, что дифференциация механизмов комплексного развития территории в России и Германии отличается. В Российской Федерации за основу взят критерий видов застройки и для каждого предусматривается свой механизм с отдельным выделением инициативного КРТ. В Федеративной Республике Германия механизмы разграничиваются в зависимости от (1) масштаба и целей, (2) совокупности мероприятий, планируемых к реализации, (3) и отдельно частная инициатива.

Схожие элементы правового регулирования

В законодательстве Российской Федерации и Федеративной Республики Германия имеется ряд схожих инструментов, применяемых в рамках комплексного развития территории.

Прежде всего, российское и немецкое законодательство предусматривают использование договорных механизмов, позволяющих распределять между собой права и обязанности публичного субъекта и частного инвестора.

Кроме того, в рамках механизма комплексного развития территории в России и Германии допустимо изъятие земельных участков и объектов капитального строительства. В России использование изъятия объясняется государственными и муниципальными нуждами, в Германии – потребностями общего блага, в частности, повышенной потребностью в новом жилье и рабочих местах, возведении сооружений, имеющих значение для города [7].

Нормы градостроительного законодательства России и Германии предусматривают в качестве самостоятельного вида комплексного развития территории инициативу частных лиц, что является несомненным преимуществом в подобного рода проектах, поскольку реализация осуществляется заинтересованным лицом с привлечением собственного финансирования. Правовое регулирование как России, так и Германии



позволяет предоставлять меры поддержки в рамках указанного вида комплексного развития территории, что еще больше повышает эффективность всего механизма.

Существенные различия правового регулирования

Главным отличием российского механизма КРТ и комплексного развития территории в Германии стоит назвать то обстоятельство, что, в частности, градостроительные меры развития (*Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen*) носят субсидиарный характер и их применение допустимо в крайних случаях, когда развитие территории не может быть осуществлено с применением иных видов комплексного развития территории, которые в меньшей степени ограничивают право частной собственности, в частности посредством изъятия.

При этом законодательством предусматривается гарантия для таких собственников, а именно преимущественное право на приобретение земельных участков после выполнения мероприятий по градостроительному развитию.

Стоит также отдельно обратить внимание на гарантии, предоставляемые органами местного самоуправления для лиц, проживающих на территории, подлежащей комплексному развитию вне зависимости от реализуемого вида. Параграфом 180 *VauGB* предусматривается разработка так называемого социального плана (*Sozialplan*). Смысл данной нормы заключается в том, что если мероприятия по градостроительному развитию отрицательно сказываются на личных жизненных обстоятельствах людей, проживающих или работающих в границах территории, то муниципалитет должен разработать предложения и обсудить с данными лицами, каким образом можно максимально избежать или смягчить отрицательные последствия. На орган муниципальной власти возлагается обязанность содействовать лицам в избежании либо смягчении негативных последствий, прежде всего при смене места жительства или работы, а также при «перемещении бизнеса». Муниципалитет должен указать



перечень публичных услуг, на которые может рассчитывать «пострадавшее» лицо [8, с. 162].

При этом, на наш взгляд, российское законодательство о КРТ более структурно и предусматривает перечень последовательных этапов при реализации мероприятий КРТ.

Вывод

Российское законодательство о комплексном развитии территории прошло длительный путь становления, его существование в том виде, в котором оно есть сейчас, обусловлено анализом имевшихся проблем при реализации конкретных проектов. При этом дальнейшее совершенствование законодательства возможно в том числе с учетом зарубежного опыта – успешных практик и возникающих сложностей.

Список литературы:

1. Мельникова М. Не просто панельки: немецкий опыт работы с районами массовой жилой застройки. Электронное издание 1.1. Июль. 2020.
2. Пространство города для человека. Исследование уровня и динамики градостроительного развития крупнейших мегаполисов мира // РwС в России.
3. Baugesetzbuch (BauGB) // Bundesministerium der Justiz.
4. Пояснительная записка к Федеральному закону от 30.12.2020 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» // Система обеспечения законодательной деятельности // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1023225-7> (дата обращения: 17.12.2021).
5. Raumordnungsgesetz // Bundesministerium der Justiz.



6. Максимкина Ю. А. Правовое регулирование градостроительного зонирования в Германии (сравнительно-правовой аспект) // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 6 (79). С. 190.

7. Аналитическая справка «Иностранное регулирование изъятия земельных участков для публичных нужд» / Подготовлено в рамках исследовательского проекта АНО «Центр международных и сравнительно-правовых исследований». М. 2018. С. 13.

8. Ильичев В. А., Колчунов В. И., Бакаева Н. В. Принципы стратегического планирования развития территорий (на примере федеральной земли Бавария) // Вестник МГСУ. 2019. № 2 (125). С. 158-168.