

# Новации градостроительного законодательства – между инклюзивными и экстрактивными институтами<sup>1</sup>

**А. В. МАКАРОВ**

E-mail: andreyimakarovh@mail.ru; ORCID: 0000-0003-2268-0011

Лаборатория инфраструктурных и пространственных исследований  
Института прикладных экономических исследований (РАНХиГС); Департамент  
экономической теории Финансового университета при Правительстве РФ;  
Департамент прикладной экономики факультета экономических наук  
НИУ ВШЭ, Москва

**Аннотация.** Развитие городов требует крайне аккуратного законодательного регулирования – должны быть созданы инклюзивные институты, обеспечивающие общественное согласие, учет и согласование интересов общества, бизнеса и государства при реализации градостроительных проектов, защиту прав местных жителей и собственников. В статье анализируется проблема инклюзивности градостроительного законодательства и его правоприменения – как с точки зрения общих принципов территориального планирования, так и применительно к новому закону о комплексном развитии территории. Данный механизм был предложен как для реновации аварийного и ветхого жилья, так и для застройки нежилых территорий, промышленных зон. Показаны сложившиеся высокие риски экстрактивного характера при реализации комплексного развития территорий, предложены меры по совершенствованию градостроительных институтов, направленные на необходимое повышение защиты прав жителей и собственников.

**Ключевые слова:** градостроительство; Градостроительный кодекс; комплексное развитие территорий; КРТ; реновация; промышленные зоны; инклюзивные институты; экстрактивные институты; градостроительные конфликты

## Введение

В последние годы отмечается существенное изменение нормативной базы в российской градостроительной сфере. Среди наиболее значимых новаций – закон о создании института комплексного развития территории (КРТ), принятый

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС. The article was written on the basis of the RANEP state assignment research programme.

в декабре 2020-го<sup>2</sup>, ряд правовых норм, уточняющих процедуру разработки документов территориального планирования, полномочия органов власти; кроме того, значительное количество нормативных документов принято или ожидается к принятию на региональном уровне.

Часто такие реформы исходят из логики интенсификации строительства многоквартирных домов (МКД), ускорения стройки и упрощения процедур, то есть фактически речь идет об улучшении положения застройщиков. Вместе с тем такой подход вызывает серьезные опасения с точки зрения обеспечения гарантий прав местных жителей, иных физических и юридических лиц.

В статье анализируются градостроительные процессы и реформы последних лет в вопросах обеспечения гарантий прав граждан, институциональных проблем, которые накапливаются в градостроительной сфере.

### **Инклюзивные институты как механизм минимизации конфликтов**

Как показывают многочисленные исследования, социально-экономическое развитие сегодня все в меньшей степени зависит от классических факторов производства (труд, капитал), и все в большей мере – от качества институтов, их способности стимулировать эффективные коллективные действия, кооперацию во благо всех участников.

С этой точки зрения, с одной стороны, выделяют **инклюзивные** институты [Acemoglu, Robinson, 2012; Натхов, Полищук, 2017], то есть те, которые обеспечивают благоприятные условия для всех членов общества, основаны на уважении прав граждан, согласовании их интересов, недискриминационном доступе. К важнейшим инклюзивным институтам, обеспечивающим социально-экономический прогресс, относят, например, жесткие гарантии прав собственности [Тамбовцев, 2006; Радыгин, Энтов, 2005]. С другой стороны, существуют **экстрактивные** институты, предназначенные не для создания нового благосостояния, но для изъятия и перераспределения богатства в пользу тех или иных групп.

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30.12.2020 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий».

Если сильные инклюзивные институты повышают отдачу на классические факторы производства (капитал, и особенно труд) [Hall, Jones, 1999] и помогают развивающимся странам сближаться с развитыми, преодолевая свою отсталость [Kluck, Keefer, 1995], то экстрактивные разрушают систему сдержек и противовесов, механизмы согласования интересов, при этом краткосрочные выгоды, которые получают элиты от такого перераспределения, меньше, чем потери общества. Исторические примеры (Османская империя, Австро-Венгрия) во многом показали, как господство экстрактивных институтов, когда модернизацией и общественным благом жертвуют ради сохранения ренты, извлекаемой элитами, приводит к разрушению перспектив социально-экономического развития.

В градостроительной сфере, которая служит предметом рассмотрения в данной статье, инклюзивность предполагает строгие гарантии прав собственности, опору на общественный консенсус и минимизацию конфликтов.

Из международного опыта заслуживает внимания важный принцип градостроительства – **учет контекста**<sup>3</sup>, который означает, что новое строительство не должно идти во вред сложившейся застройке, существующим собственникам, в том числе снижать рыночную капитализацию иных объектов недвижимости.

Кроме того, во многих странах предусмотрены жесткие институциональные меры по защите прав собственников и местных жителей, при изъятии земли и сносе недвижимости. Например, следующие<sup>4</sup>:

- в Австрии для изъятия земельных участков должна наличествовать конкретная общественная потребность, которая не может быть удовлетворена иным образом, через уже имеющиеся государственные земельные участки;

---

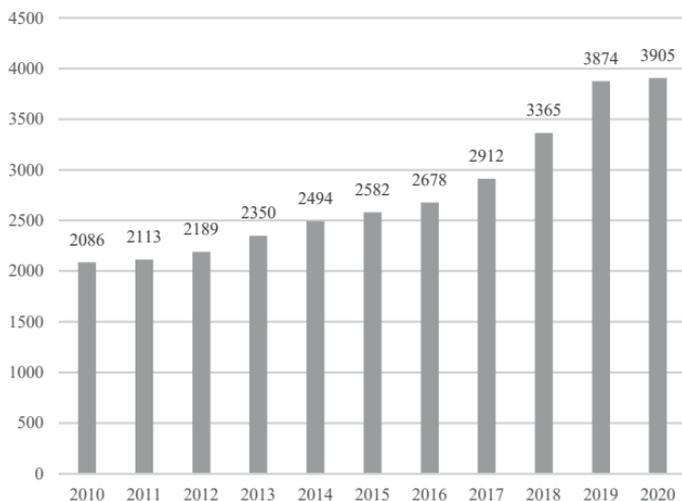
<sup>3</sup> Комфортный город. Нормы и правила. [Эл. ресурс]. URL: <https://archsovet.msk.ru/image/uploader/file/city-comfort-full.pdf> (дата обращения: 09.12.2021).

<sup>4</sup> Аналитическая справка «Иностранное регулирование изъятия земельных участков для публичных нужд» [Эл. ресурс]. URL: [https://iclrc.ru/files/pages/research/papers/ЦМСПИ\\_Изъятие-земельных-участков-для-публичных-нужд.pdf](https://iclrc.ru/files/pages/research/papers/ЦМСПИ_Изъятие-земельных-участков-для-публичных-нужд.pdf) (дата обращения: 09.12.2021).

Переселение народов: что не так с законом о комплексном развитии территорий [Эл. ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/415465-pereselenie-narodov-cto-ne-tak-s-zakonom-o-kompleksnom-razvitii-territorii> (дата обращения: 09.12.2021).

- Конституционный суд Италии указывал, что изъятие должно быть необходимо и находиться в прямой взаимосвязи с удовлетворением актуальной и конкретной нужды населения (общедоступная инфраструктура, но не коммерческие объекты).

Градостроительная сфера в России в последние годы отличается значительным количеством социальных конфликтов (рисунок). Застройщики и (или) местные органы власти часто игнорируют права местных жителей и не учитывают их взгляды на комфортную городскую среду, применяя технократический подход к городскому планированию без учета города как базовой ценности для жителей [Иванов, Ильинская, 2018]. Подчеркнем, что на рисунке обозначены только судебные споры в сфере градостроительства, гораздо большее количество споров и конфликтов не доходит до суда, реализуется в форме локальных протестов, обращений в СМИ и иными способами.



**Источник.** Аналитическая справка о количестве судебных споров по градостроительным и земельным вопросам в России в 2010–2020 гг. [Эл. ресурс]. URL: [https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/analiticheskaya\\_spravka\\_o\\_kolichestve\\_sudebnyh\\_sporov\\_po\\_gradostroitelnym\\_i\\_zemelnym\\_voprosam\\_v\\_rossii\\_v\\_2010–2010\\_gg.pdf](https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/analiticheskaya_spravka_o_kolichestve_sudebnyh_sporov_po_gradostroitelnym_i_zemelnym_voprosam_v_rossii_v_2010–2010_gg.pdf) (дата обращения: 09.12.2021).

Количество градостроительных судебных споров в России  
в 2010–2020 гг., ед.

Проблемы в градостроительной сфере тесно связаны и с более широким институциональным контекстом – низкой инклюзивностью принимаемых на местном уровне решений в целом, что требует развития реального местного самоуправления.

### **Градостроительное законодательство и правовые гарантии инклюзивности**

Базовым инклюзивным институтом, который должен обеспечивать учет мнения местных жителей при реализации градостроительных проектов, является механизм публичных слушаний, в рамках которого граждане имеют право высказать замечания и предложения по предлагаемому проекту; окончательное решение должно приниматься на основе результатов таких слушаний. Согласно 131-ФЗ<sup>5</sup> (статья 28), публичные слушания предусмотрены для ключевых документов муниципалитета, включая его устав и бюджет. Согласно статье 5.1 Градостроительного кодекса (ГК) публичные слушания предусмотрены для всех ключевых градостроительных решений – от принятия и изменения Генерального плана, Правил землепользования и застройки (ПЗЗ), Правил благоустройства, до проектов планировки конкретных территорий и пр.

Генеральный план не является документом прямого действия, он прописывает стратегию развития на перспективу 10–20 лет, в том числе с точки зрения обеспечения транспортной, социальной, коммунальной инфраструктурой, определяет зоны застройки. Далее в рамках ПЗЗ происходит практическая детализация решений Генплана, определяются высотность, целевое назначение и иные ограничения в сфере застройки земельных участков. И уже в рамках конкретного строительного проекта разрабатывается проект планировки выбранного участка на основе Генплана и ПЗЗ. Правила благоустройства часто регламентируют вопросы ремонта и содержания объектов.

Однако на сегодняшний день институт публичных слушаний в России не способен в полной мере защитить законные права граждан на собственность и комфортную окружающую среду.

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Можно выделить следующие основные проблемы и негативные тенденции.

1. *Градостроительные документы нередко изначально готовятся в интересах не местных жителей, а элитных групп, что порождает конфликты.*

Один из показательных примеров – Генеральный план Севастополя, который не смогли утвердить с 2016 г. (по состоянию на декабрь 2021 г.) из-за многочисленных протестов горожан. При его подготовке права жителей и собственников не учитывались, хотя теоретически такие документы должны готовиться именно в их интересах<sup>6</sup>. К сожалению, документы территориального планирования у нас нередко ориентированы на максимальную коммерческую застройку, а не на сбалансированное развитие города и комфорт жителей.

2. *Публичные слушания носят рекомендательный характер, что может позволить местным властям почти полностью игнорировать их результаты.*

В России практикуются разные способы организации слушаний, в некоторых муниципалитетах происходило голосование жителей с количественным учетом поданных голосов «за» и «против», и решение принималось большинством голосов. Но правовое регулирование публичных слушаний оставляет значительные риски, фактически требует высокого уровня правосознания местной администрации, нацеленности ее на защиту интересов местного населения. Теоретически закон не запрещает местной администрации одобрить градостроительный проект, даже если все участники публичных слушаний выступили против. Формально это не противоречит букве закона, хотя, очевидно, не соответствует его духу. И, к сожалению, мы нередко наблюдаем примеры, когда коммерческие выгоды застройщика ставятся выше общественного мнения, высказанного на публичных слушаниях.

В этой связи представляется важным институционально зафиксировать роль публичных слушаний, по крайней мере, с точки зрения права вето. Например, в закон о реновации жилого фонда в Москве введена норма, согласно которой при наличии

---

<sup>6</sup> Застройка Севастополя: конфликт между красотой и деньгами [Эл. ресурс]. URL: <https://crimea.ria.ru/society/20201124/1118972214/Mezhdu-krasotoy-i-dengami-smozhet-li-Sevastopol-sokhranit-litso.html> (дата обращения: 09.12.2021).

возражения 33% жителей дом исключается из программы сноса. Этот принцип предлагается распространить и на иные общественные обсуждения, касающиеся нового строительства, благоустройства территории и т.д. Предложения не должны реализовываться в случае несогласия местных жителей.

При этом, несмотря на отчасти рекомендательный характер публичных слушаний, регулярно предпринимаются попытки их отмены. Например, принятый к настоящему времени законопроект в сфере инфраструктурного строительства<sup>7</sup> изначально (в первой редакции) предусматривал отмену общественных обсуждений ради ускорения стройки. Такого рода инициативы представляются абсолютно недопустимыми, скорость реализации проекта не может быть приоритетней, чем учет мнения местных жителей, которые должны быть главными бенефициарами градостроительного и инфраструктурного развития. Для крупных проектов (региональных, федеральных) тем более следует зафиксировать необходимость проведения *длительных* публичных слушаний.

3. *Новая форма публичных слушаний могла понизить инклюзивность принимаемых решений.*

В конце 2017 г. был принят закон 455-ФЗ<sup>8</sup>, который ввел новый формат общественных обсуждений, что многим муниципалитетам фактически позволило отменить очные слушания и перевести обсуждение градостроительных вопросов в электронный режим. Отказ от публичного диалога с жителями может существенно снизить как уровень доверия к власти, так и проработку соответствующих решений. Электронный документооборот должен быть важным дополнением, но не заменой живого диалога, поскольку он не позволяет выстроить обсуждение спорных моментов, полноценно аргументировать свою позицию. Вместо живого диалога с руководителями администрации граждане рискуют получить формальную отписку от рядового сотрудника,

---

<sup>7</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 254-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях модернизации и расширения магистральной инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>8</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29.12.2017 № 455-ФЗ.

не имеющего ни полномочий, ни компетенций для решения их вопроса.

Необходимо обязательно вернуться к живому общению руководителей муниципалитета и местных жителей при принятии стратегических документов развития (Генплан, ПЗЗ).

#### 4. *Проблема оповещения участников публичных слушаний.*

Важной проблемой является низкая осведомленность граждан о публичных слушаниях, о планируемых градостроительных проектах. Статья 5.1 ГК предусматривает, что оповещения о публичных слушаниях должны быть массовыми, нужно размещать их в официальных местах, в местах скопления граждан и т.д. Но муниципалитет бывает слабо заинтересован в широком общественном обсуждении, тогда главным способом оповещения становится размещение короткой новости на сайте администрации. Получается, что жителям очень легко упустить информацию о строительном проекте, а ведь реакция от них требуется мгновенная. Как правило, новое строительство оформляется не в виде принятия новых ПЗЗ, а в виде внесения изменений в часть ПЗЗ. Статья 31 ГК предусматривает, что если не принимаются новые ПЗЗ, а вносятся лишь частичные изменения в них (даже если эта часть включает 99% города), то слушания должны проходить в срок не более месяца, получается, это может быть срок и в 10, и в 15 дней.

И тогда если за 10 дней жители не успели заметить на сайте администрации новость о намечающемся строительстве, внимать в размещенные документы (которые могут насчитывать и 100, и 300 страниц), написать свои возражения, то их мнение не учитывается. Такие короткие сроки в сочетании с низким уровнем оповещения, очевидно, разрушают инклюзивность градостроительного процесса, такая спешка не может быть оправданна, когда речь идет об изменении облика города на десятки или даже на сотни лет вперед. Необходимо внести поправки в статью 31 ГК, любые изменения в ПЗЗ должны быть размещены для общественного обсуждения как минимум в течение нескольких месяцев.

#### 5. *Проблема определения участников публичных слушаний.*

Базовая проблема слушаний – определение круга их участников. Очень часто застройщики практиковали массовый приезд на публичные слушания посторонних граждан, которые

за вознаграждение создавали иллюзию поддержки проекта, несмотря на возражения жителей, действительно проживающих на данной территории. Для предотвращения таких случаев 455-ФЗ зафиксировал в статье 5.1 ГК, что участниками слушаний должны быть лица, проживающие непосредственно в зоне строительства. Это может снизить риски подкупа участников. Однако здесь возникают иные проблемы:

- административные границы нарезаются по-разному, иногда два населенных пункта (микрорайона, городских округа и т.д.) может разделять всего лишь узкая дорога. И может получиться, что местные жители формально не имеют возможности обсуждать строительство, запланированное буквально напротив их дома, так как официально проживают в другом административном пункте;

- крупные проекты (такие как строительство мусоросжигающего завода, застройка объектов культурного наследия, природных территорий и т.п.) затрагивают интересы и права широкого круга лиц, даже если они не проживают непосредственно в районе строительства;

- для любого строительного проекта важна плотность застройки. Не секрет, что для повышения рентабельности своих вложений девелоперы часто уплотняют застройку, ухудшая комфортность проживания и качество городской среды, порождая значительные социальные риски и негативные эффекты (перегрузка транспортной инфраструктуры, усугубление дефицита услуг в сферах образования, здравоохранения, разрушение природных территорий). От этих рисков страдают не только жители конкретного района, но и иных близлежащих территорий.

В этой связи представляется, что в ходе публичных слушаний мнения местных жителей, непосредственно проживающих в зоне строительства, конечно, должны учитываться в первую очередь, но и интересы других заинтересованных лиц должны быть учтены и внесены в протокол.

#### 6. *Проблема разграничения полномочий в градостроительной сфере.*

Риски отхода от инклюзивности наблюдаются в сфере разграничения полномочий при утверждении документов территориального планирования (Генплан, ПЗЗ). Традиционно их утверждали представительные органы муниципалитетов, советы депутатов,

которые в силу своего статуса должны отстаивать интересы локальных сообществ.

Однако в последнее время все чаще права в этой сфере передаются на региональный уровень<sup>9</sup>, что затрудняет прямой диалог власти с местными жителями, учет их интересов. Стоит признать, что такая схема может иметь свои достоинства (и весьма существенные):

- специалисты профильного регионального министерства, как правило, имеют большую квалификацию в составлении такого рода документов, чем работники небольшого муниципалитета;
- иногда муниципалитет может иметь слишком сильные связи с застройщиками, так что передача полномочий на региональный уровень может служить некоторой гарантией защиты интересов местных жителей.

Однако по большому счету такая тенденция представляется спорной – фактически несовершенство местного самоуправления предлагается основанием для его ликвидации. Передача полномочий на региональный уровень может быть эффективным решением, но необходимы гарантии учета мнения местных жителей региональными властями, инклюзивности принимаемых решений. И глобальной задачей остается развитие местного самоуправления на инклюзивной основе.

Кроме того, новый закон 264-ФЗ<sup>10</sup> позволил передавать полномочия (например, для ПЗЗ) не только на региональный уровень, но и от совета депутатов к главе муниципалитета. Это также может негативно сказаться на качестве обсуждения и проработки документов, на инклюзивности принимаемых градостроительных решений.

### *7. Проблема содержания документов территориального планирования.*

Помимо права жителей участвовать в обсуждении и доработке документов территориального планирования, ключевую проблему инклюзивности составляет само содержание этих

---

<sup>9</sup> Например, такое решение было принято в Архангельской области. См. протокол сессии Заксобрания. [Эл. ресурс]: URL <http://dvinanews.ru/-xchkocov> (дата обращения: 09.12.2021).

<sup>10</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

документов. Насколько они информативны с точки зрения представления о развитии города, насколько полно они реализуются на практике? Например, Генеральный план Москвы можно охарактеризовать как документ с высокой неопределенностью планирования, мэрия Москвы не раз прямо указывала, что не собирается его соблюдать во многих вопросах<sup>11</sup>.

Большие риски в этом плане несут новации 264–ФЗ, которыми в статье 23 ГК фиксируется, что 1) генеральный план может не содержать карту объектов местного значения, 2) генеральным планом поселения, городского округа могут предусматриваться территории, в отношении которых функциональные зоны не устанавливаются (то есть там могут быть построены любые объекты).

Таким образом, фактически на публичные слушания может выноситься генеральный план, который не позволяет гражданам понять и оценить перспективы развития их муниципалитета. Если раньше этот документ мог дать хотя бы относительные гарантии развития социальной инфраструктуры, сохранения природных территорий и т.д., то в случае такого усеченного формата документа он может лишит жителей таких гарантий и допустить возникновение экстренных новостроек с ущербом для комфорта местных жителей.

8. *Проблема не инклюзивности, но бюрократизации строительства.*

При тенденции снижения роли местных жителей застройщики в последние годы нередко сталкиваются с ужесточением бюрократических требований, которые часто нельзя признать объективными и бесспорными. Так, постоянно расширяется перечень объектов капитального строительства, по которым может осуществляться исключительно государственная экспертиза<sup>12</sup>. Возможна избыточная регламентация в рамках ПЗЗ, когда застройщик не может превысить процент застройки участка или отступы от его границ, хотя объективного общественного интереса для такого запрета не существует. Могут устанавливаться слишком жесткие варианты разрешенного использования земельных участков.

---

<sup>11</sup> Выступление М. Хуснуллина, 2015 год [Эл. ресурс]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=aCdoRLZ9JWE> (дата обращения: 09.12.2021).

<sup>12</sup> Реестр системных проблем российского бизнеса 2021 [Эл. ресурс]. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2021/3.pdf> (дата обращения: 09.12.2021).

Еще одна проблема связана с архитектурными согласованиями, например, в формате утверждения архитектурно-градостроительного облика (АГО), колористического паспорта, когда предъявляются требования к цвету и отделке фасада. Такие требования могут носить откровенно субъективный характер, мешать творческому замыслу архитектора и затягивать строительство или реконструкцию. Например, в Екатеринбурге в конце 2020 г. по требованиям прокуратуры и искам Гильдии строителей Урала отменили АГО для строительства<sup>13</sup>, – застройщики называли эту процедуру существенной проблемой, неоправданно затягивающей сроки реализации проектов.

Представляется, что жесткое согласование АГО уместно для особых случаев (исторически ценных зданий, объектов культурного наследия и т.п.), но для базового строительства (многоквартирных, и особенно индивидуальных жилых зданий, торговых центров, промышленных зон и т.д.) должна сохраняться творческая свобода собственника и архитектора по выбору колористического и иного оформления фасадов зданий, дизайна сооружений, ограждений и т.д. Регулирование допустимо только для базовых характеристик (количество этажей, высота здания).

В целом представляется, что в регулировании градостроительных процессов необходим разворот от избыточных бюрократических барьеров к ужесточению барьера в виде учета общественного мнения в рамках процедуры публичных слушаний.

В сентябре 2020 г. было выпущено специальное распоряжение<sup>14</sup> Президента России о проработке механизмов минимизации градостроительных конфликтов. Был принят закон 289-ФЗ<sup>15</sup>, конкретизирующий процедуру публичных слушаний. Но в нем, к сожалению, не были решены обозначенные выше проблемы.

---

<sup>13</sup> В Екатеринбурге отменили муниципальный архнадзор. Прогнозы последствий [Эл. ресурс]. URL: <https://ekb.rbc.ru/ekb/27/11/2020/5fc10ad69a79475528b831d1> (дата обращения: 09.12.2021).

<sup>14</sup> Перечень поручений по итогам встречи с членами Общественной палаты [Эл. ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/63993> (дата обращения 09.12.2021)

<sup>15</sup> Федеральный закон от 01.07.2021 N289-ФЗ «О внесении изменений в статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

## Комплексное развитие территорий – риски экстрактивного характера

Риски экстрактивного характера в градостроительном законодательстве возрастают в связи с принятием нового закона 494-ФЗ. Отчасти этот вопрос затрагивался в предыдущей статье автора [Макаров, 2021] применительно к реновации аварийных и ветхих многоквартирных домов. Здесь рассмотрим этот закон в более широком контексте.

Комплексное развитие территорий (КРТ) – это институт, который предполагается использовать для масштабных программ сноса существующей застройки и строительства на этом месте новых многоквартирных домов. Закон 494-ФЗ прописывает процедуру принятия решений, формат учета мнения местных жителей, порядок изъятия земли и недвижимости для этих целей в рамках КРТ (изъятие для государственных и муниципальных нужд подразумевает выплату компенсаций собственникам). Во многом из-за этого законопроект вызвал существенную критику еще на стадии внесения<sup>16</sup>.

КРТ стал преемником института КУРТ (Комплексное и устойчивое развитие территории, введен 373-ФЗ в 2016 г.<sup>17</sup>), существенные различия институтов показаны в таблице.

---

<sup>16</sup> Совет при президенте по кодификации не поддержал законопроект о реновации в субъектах РФ [Эл. ресурс]. URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/9800199> (дата обращения: 09.12.2021).

В Госдуме предложили отозвать законопроект о «всероссийской реновации» [Эл. ресурс]. URL: <https://realty.rbc.ru/news/5f77ecf8a9a7947128946417d> (дата обращения: 09.12.2021).

Экспертное мнение по Федеральному закону «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Фонд «Институт экономики города» [Эл. ресурс]. URL: [https://urbanecomics.ru/sites/default/files/ekspertnoe\\_mnenie\\_zakon\\_o\\_krt\\_31\\_12\\_20.pdf](https://urbanecomics.ru/sites/default/files/ekspertnoe_mnenie_zakon_o_krt_31_12_20.pdf) (дата обращения: 09.12.2021).

Переселение народов: что не так с законом о комплексном развитии территорий [Эл. ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/415465-pereselenie-narodov-cto-ne-tak-s-zakonom-o-kompleksnom-razvitii-territoriy> (дата обращения: 09.12.2021).

<sup>17</sup> Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

## Сравнение институтов КРТ (2020 г.) и КУРТ (2016 г.)

| Показатель  | Закон о КРТ  | Закон о КУРТ   | Изменение инклюзивности регулирования, защита прав граждан |
|---|--|--|--|
| Возможность противоречия зоны КРТ Генеральному плану и ПЗЗ            | Да.  | Нет. Жесткая обязанность указывать границы КУРТ в документах территориального планирования.  | Снижение (-)   |
| Права собственников квартир в МКД                                     | МКД входят в КРТ жилой застройки. Аварийные дома включаются по решению власти. Ветхие дома – при согласии 2/3 собственников + критерии ветхости, установленные на региональном уровне. | Формально МКД моглиноситься без учета мнения жителей. Фактически КУРТ использовалось для нежилрой застройки. В рамках развития застроенных территорий (РЗТ) не было предусмотрено учета мнения жителей. Реновация в Москве – согласие 2/3 собственников. | Увеличение (+)   |
| Права собственников ИЖС   | ИЖС могут входить только в зону КРТ жилой застройки (но не в зону нежилрой застройки). ИЖС могут входить, если расположены рядом с МКД и находятся в "ветхом состоянии".               | Формально ИЖС моглиноситься без учета мнения жителей. Фактически КУРТ использовалось для нежилрой застройки. В рамках активно реализуемых программ РЗТ снос ИЖС был невозможен.  | Формально увеличение (+), на практике риски снижения (-)   |
| Отсутствие юридической концентрации на заброшенных промышленных зонах | Нет, вводится понятие КРТ нежилрой застройки, но не оговорено, что речь идет о реновации заброшенных промышленных зон.   | Нет, нигде не оговорено, что речь идет о реновации заброшенных промышленных зон.   | Нет изменений  |

Окончание табл.

| Показатель  | Закон о КРТ  | Закон о КУРТ  | Изменение инклюзивности регулирования, защита прав граждан  |
|---|--|---|---|
| Права собственников коммерческой, нежилой недвижимости                              | <p>КРТ нежилой застройки – 4 критерия для сноса, земельные участки:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением МКД), признанные аварийными;</li> <li>2) на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением МКД), снос, реконструкция которых планируются на основании адресных программ региона;</li> <li>3) виды разрешенного использования которых и (или) виды разрешенного использования и характеристики расположенных на них объектов капитального строительства не соответствуют ПЗЗ;</li> <li>4) самовольные постройки.</li> </ol> <p>Ранее фактически эти же критерии были прописаны в КУРТ. Проблема расплывчатости и обескрованности критериев.</p> | <p>Нет существенных изменений</p>   |   |
| Возможность сноса объектов по критерию территории муниципальной близости к зоне КРТ | <p>Могут быть снесены объекты в границах планировочной структуры (микрорайон, квартал и т.д.). Отказ от принципа 50% может как защитить собственников (если снос будет предложен только для «подлинных» объектов КРТ), так и создать колоссальные риски (трактовка закона как снос всех объектов, попавших в зону КРТ).</p>  | <p>Принцип 50% – половина территории должна была отвечать критериям КУРТ, остальные 50% могли включать иные объекты (статья 46.10 ГК)</p>                                     | <p>Новые нормы обладают высокой правовой неопределенностью, большая роль добросовестности местных администраций и судебных инстанций.</p> |
| Возможность реализации КРТ по инициативе правообладателей                           | <p>Для КРТ нежилой застройки правообладателям дается срок в 45 дней для согласования решения о самостоятельном развитии территории.</p>  | <p>Правообладателям давалось 6 месяцев на самостоятельное решение о реализации КРТ, только потом возможно изъятие земли и КРТ по решению органов местного самоуправления.</p> | <p>Снижение (–)</p>   |

Источник. Составлено автором.

Можно выделить следующие основные проблемы.

***Несогласованность КРТ и базовых документов территориального планирования (Генеральный план, Правила землепользования и застройки).***

Традиционно предполагалось, что в территориальном планировании существует разумная иерархия (Генплан – ПЗЗ – проект планировки), когда каждый следующий документ детализирует предыдущий. Но закон 494-ФЗ фактически допустил, что проект планировки может противоречить и Генплану, и ПЗЗ, поскольку согласно пункту 5.2 статьи 30 ГК (в новой редакции) решение о КРТ может быть принято в отношении территории, которая не была включена в специальную зону КРТ в рамках ПЗЗ, либо *границы которой не совпадают с границами территории, указанной в правилах землепользования и застройки*. Таким образом, застройщики получили возможность фактического игнорирования правил (ПЗЗ).

Представляется, что эта тенденция угрожает подрывом системы инклюзивного стратегического планирования в градостроительстве. Если ранее базовые документы (Генплан и ПЗЗ) в течение длительного периода согласовывались с участием местных жителей, общественных организаций, федеральных органов власти, то теперь они практически в любой момент могут отменяться локальным проектом планировки. Снижается защищенность местных жителей с точки зрения неожиданного возникновения нового строительного проекта, нарушающего ранее согласованные с общественностью представления о дальнейшем развитии муниципалитета.

*Рекомендации:* необходимо сохранить роль Генерального плана и ПЗЗ, проекты планировки КРТ не должны им противоречить и должны разрабатываться в жестком соответствии с ними.

***Проблемы неоправданного сноса иных объектов недвижимости в зоне КРТ.***

Главные риски и проблемы КРТ связаны с размыванием общих принципов градостроительной деятельности, зафиксированных как в международном опыте регулирования, так и в российском законодательстве (ст. 36 Градостроительного кодекса, ст. 49 Земельного кодекса). Эти принципы подразумевают инклюзивность градостроения, закрепляют права собственников, оговаривают, что снос недвижимости допустим лишь для

общественно значимых целей (но не для коммерческой выгоды застройщика).

Идея КРТ может отвечать инклюзивным и общественным целям в случае сноса аварийных и ветхих МКД [Шнейдерман и др., 2019], при согласии жителей этих домов и их готовности переехать в новое благоустроенное жилье, предложенное в качестве компенсации.

Проблема в том, что КРТ предусматривает учет мнения только жителей сносимых домов, при этом предоставляя застройщику право сноса иных объектов, оказавшихся поблизости – согласно статье 65 ГК снос возможен *в границах элемента планировочной структуры (за исключением района)*. Теоретически квартал и тем более микрорайон могут содержать десятки и сотни добротных построек (офисов, магазинов, кафе, даже индивидуальных жилых строений и пр.), которые застройщик может предложить включить в КРТ и снести при наличии рядом одного ветхого дома. При этом, в отличие от владельцев квартир в аварийном доме, собственники иных объектов не получают четких прав по голосованию, согласны ли они на включение в КРТ и снос. Они могут отстаивать свои интересы лишь в рамках публичных слушаний (с учетом оговоренных выше рисков) и судебных процедур. Представляется, что такое широкое регулирование границ зоны сноса не имеет никаких социальных обоснований.

*Рекомендации:* изъятие земли и недвижимости должно быть исключительной мерой, допустимой лишь для социальных целей. Снос индивидуальных жилых домов и коммерческих зданий только на том основании, что они расположены недалеко от аварийного МКД, должен быть полностью исключен, в КРТ жилой застройки должны входить только многоквартирные дома и обслуживающие их земельные участки (как это было ранее предусмотрено в схеме развития застроенных территорий (РЗТ) и оговорено в законе о реновации в Москве).

***Отсутствие юридической концентрации на промышленных зонах.***

Когда публично обсуждается КРТ нежилой застройки, как правило, речь идет о необходимости реконструкции заброшенных промышленных зон, однако в самом законе они прямо не упоминаются. Вместо этого в ст. 65 Градостроительного кодекса вводятся весьма расплывчатые четыре критерия КРТ, которые перешли из старого формата КУРТ (Комплексное и устойчивое

развитие территорий). Например, фактически разрешено сносить объект, противоречащий ПЗЗ.

Но ПЗЗ не обязательно соответствуют фактической застройке, здесь высока роль местной администрации при определении параметров градостроительного зонирования. Например, пятиэтажное коммерческое здание (торговое, офисное), эффективно используемое, может занимать 70% земельного участка с соответствующим вариантом разрешенного использования. Но если в ПЗЗ для этого участка указать иной вариант разрешенного использования, а также, например, процент застройки в 60% или предельную этажность в четыре этажа, здание превращается в «нарушителя» ПЗЗ и теоретически может быть предложено к сносу в рамках КРТ. Очевидно, что такой случай будет административным произволом, но он будет соответствовать букве закона при расширенном толковании.

Более того, заодно с таким зданием могут быть снесены и иные объекты *в границах элемента планировочной структуры*. Таким образом, добротные и эффективно используемые постройки (промышленные, торговые, офисные и т.д.) могут быть изъяты для коммерческих нужд застройщиков, что нарушает конституционные права на собственность (с учетом также высоких рисков низкой компенсации в рамках процедуры изъятия земли и недвижимости для государственных или муниципальных нужд в рамках КРТ). В перспективе размытие прав собственности может угрожать и инвестиционной привлекательности страны и региона.

*Рекомендации:* необходимо прямо зафиксировать, что КРТ нежилой застройки реализуется только для действительно неиспользуемых промышленных территорий, исключить риски сноса для эффективно работающего бизнеса (в том числе если бывшая промышленная зона используется для добросовестных торговых, коммерческих целей).

***Отсутствие должного механизма учета мнения собственников и местных жителей.***

Для нежилых КРТ не предполагается юридически оформленного голосования собственников (по аналогии с жителями многоквартирных домов), единственный механизм защиты их интересов связан с процедурой публичных слушаний, где высоки риски формального проведения и игнорирования общественного мнения. Дополнительная проблема связана с тем, что законодательство в сфере публичных слушаний делает акцент на мнении

жителей, непосредственно проживающих на территории застройки, но в случае с промышленной зоной таких жителей не существует. Не учитываются и интересы жителей соседних районов, которые будут сталкиваться с негативными эффектами застройки бывшей промышленной зоны (новые транспортные потоки, переполнение социальных учреждений в связи с новыми жителями и т.д.). Очевидно, что их мнение тоже необходимо учитывать.

*Рекомендации:* прописать процедуры голосования собственников недвижимости, входящей в зону КРТ, по аналогии с голосованием в МКД, проводить публичные слушания с участием жителей всех соседних затронутых территорий.

### ***Риски деиндустриализации при массовой жилой застройке промышленных зон.***

КРТ нежилой застройки фактически исходят из логики массового перевода промышленных зон под жилые районы, но если для заброшенных с 1990-х годов промзон это оправданно, то не может не тревожить риск утраты действующих производств, реальных рабочих мест. Например, в ПЗЗ Москвы для многих из 47 промышленных зон планируется перевод под новые виды использования: семь – под массовое жилищное строительство, 17 – под общественно-деловую застройку [Бассе, Фисенко, 2020].

*Рекомендации:* недопустимость применения КРТ для промышленных зон с высоким научно-техническим уровнем, а также для зон, где возрождение производства возможно.

### ***Риски ущемления прав мелких застройщиков при реализации КРТ.***

Изначально законопроект фактически предполагал ущемление прав мелких застройщиков. В проектируемой статье 65 ГК было предложено, что договор о комплексном развитии территории может быть заключен с юридическим лицом при условии, что такое лицо либо его учредитель (участник) имеет опыт участия не менее трех лет в строительстве (создании) многоквартирных домов общей площадью не менее пяти тысяч квадратных метров в совокупности, что существенно ограничивало возможности небольших застройщиков. В итоге норма такого формата была исключена.

## **Заключение**

Российское законодательство и правоприменение в градостроительной сфере характеризуются относительно низкой институциональной инклюзивностью, что угрожает существенным

ростом градостроительных конфликтов при активной реализации строительных проектов, в том числе в рамках расширения программ КРТ.

Необходим разворот в логике территориального планирования и градостроительной политики – отказ от идеи строительства как можно большего числа зданий в самые короткие сроки, переход к градостроительной системе на основе учета мнения жителей с жесткими гарантиями прав собственности и прав граждан на комфортную городскую среду. Для этого необходимо следующее.

Зафиксировать роль Генерального плана и ПЗЗ как важнейших документов стратегического планирования, строительные проекты должны реализовываться только в соответствии с ними, такие документы должны приниматься на основе широкого общественного консенсуса и защиты прав собственности.

Необходимо сохранение и содержательное наполнение важнейшего инклюзивного института – публичных слушаний, в том числе на основе прямого и равноправного диалога жителей и руководителей администрации, а также права вето жителей на решения в сфере строительства, благоустройства.

Институт КРТ требует существенного законодательного регулирования для обеспечения инклюзивного характера, чтобы он не превратился в инструмент перераспределения ренты в ущерб общественному благосостоянию. Необходимо внесение поправок на федеральном и региональном уровне для защиты прав собственников и жителей – закрепить недопустимость сноса добросовестных построек (ИЖС, коммерческие объекты, комфортные МКД), закрепить согласованность и непротиворечивость КРТ и стратегических документов (генплан, ПЗЗ), проработать иные затронутые в статье меры по защите прав собственников и жителей.

## Литература

*Бассе М. Е., Фисенко А. А.* Направления развития производственных и промышленных зон города Москвы // *Architecture and Modern Information Technologies*. 2020. № 1(50). С. 257–270.

*Иванов О., Ильинская Ю.* Стадии развития градостроительных конфликтов в современной России // *Урбанистика*. 2018. № 1. DOI:10.7256/2310-8673.2018.1.25095

*Макаров А. В.* Реновация аварийного и ветхого жилья – проблемы и риски законодательного регулирования и правоприменения // ЭКО. 2021. № 12. С. 58–77. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-12-58-77

*Натхов Т., Полищук Л.* Политэкономия институтов и развития: как важно быть инклюзивным. М.: Институт экономики, 2017.

*Радыгин А., Энтов Р.* Институциональные компоненты экономического роста // Вопросы экономики. 2005. № 11. С. 14–38. DOI: 10.32609/0042-8736-2005-11-14-38

*Тамбовцев В. Л.* Улучшение защиты прав собственности – неиспользуемый резерв экономического роста России? // Вопросы экономики. 2006. № 1. С. 22–38. DOI: 10.32609/0042-8736-2006-1-22-38

*Шнейдерман И. В., Гришанов В. И., Гузанова А. К., Ноздрина Н. Н.* Проблемы ветхого и аварийного жилья в России // Народонаселение. 2019. № 4. С. 18–35.

*Acemoglu D., Robinson J.* Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. New York: Crown Business, 2012.

*Hall R., Jones C.* Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others // Quarterly Journal of Economics. 1999. Vol. 114(1). P. 83–116. DOI: 10.1162/003355399555954

*Knack S., Keefer P.* Institution and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures // Economics & Politics. 1995. Vol. 7(3). P. 207–227. DOI: 10.1111/j.1468-0343.1995.tb00111.x

Статья поступила 12.12.2021

Статья принята к публикации 25.01.2022

**Для цитирования:** Макаров А. В. Новации градостроительного законодательства – между инклюзивными и экстрактивными институтами // ЭКО. 2022. № 2. С. 93–114. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-2-93-114

## Summary

*Makarov, A. V., Researcher of Laboratory for Infrastructure and Spatial Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Senior Lecturer of the Department of Economic Theory, Financial University; Lecturer of Department of Applied Economics, National Research University Higher School of Economics, Moscow*

### **Innovations in Urban Planning Legislation – Between Inclusive and Extractive Institutions**

**Abstract.** Urban planning is a complex socio-economic process that requires careful legislative regulation – it is necessary to create inclusive institutions to ensure consensus decisions, taking into account the interests of society, business and government in the implementation of urban development projects. The protection of the rights of residents and property owners must be guaranteed.

This paper analyzes the problem of inclusiveness of urban planning legislation and law enforcement – both from the point of view of general principles of territorial planning, and in relation to the new integrated development of territories law (IDT law).

The IDT mechanism was proposed both for the renovation of dilapidated dwellings and for the development of industrial zones. The high risks of the extractive nature of IDT programs were shown. The paper proposes measures to improve urban planning legislation, to increase guarantees for residents and owners.

**Keywords:** *urban development; urban planning law; integrated development of territories; IDT; renovation; industrial zones; inclusive institutions; extractive institutions; urban planning conflicts*

## References

Acemoglu, D., Robinson, J. (2012). *Why nations fail. the origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Business.

Basse, M.E., Fisenko, A.A. (2020). The development directions of industrial zones in Moscow. *Architecture and Modern Information Technologies*. No. 1(50). Pp. 257–270. DOI: 10.24411/1998-4839-2020-15016 (In Russ.).

Hall, R., Jones, C. (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 114(1). Pp. 83–116. DOI: 10.1162/003355399555954

Ivanov, O., Ilinskaya, Yu. (2018). Stages of development of urban planning conflicts in modern Russia. *Urban studies*. No. 1. DOI: 10.7256 / 2310-8673.2018.1.25095 (In Russ.).

Knack, S., Keefer, P. (1995). Institution and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. *Economics & Politics*. Vol. 7(3). Pp. 207–227. DOI: 10.1111/j.1468-0343.1995.tb00111.x

Makarov, A.V. (2021). Renovation programs for dilapidated dwellings – problems and risks of legislative regulation and implementation. *ECO*. No. 12. Pp. 58–77. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-12-58-77 (In Russ.).

Natkhov, T., Polishchuk, L. (2012). *Political economy of institutions and development: the importance of being inclusive*. Moscow, Publ. Institut Ehkonomiki RAN. 55 p. (In Russ.).

Radygin, A., Entov, R. (2005). Institutional components of economic growth. *Voprosy Ekonomiki*. No. 11. Pp. 14–38. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2005-11-14-38> (In Russ.).

Schneiderman, I. M., Grishanov, V. I., Guzanova, A. K., Nozdrina, N. N. (2019). The problems of dilapidated and emergency housing in Russia. *Population*. Vol. 22. No. 4. Pp. 18–35. DOI: 10.24411/1561-7785-2019-00036 (In Russ.).

Tambovtsev, V. (2006). Improvement of property rights protection – dormant reserve of Russia's economic growth? *Voprosy Ekonomiki*. No. 1. Pp. 22–38. DOI: 10.32609/0042-8736-2006-1-22-38 (In Russ.).

**For citation:** Makarov, A.V. (2022). Innovations in Urban Planning Legislation – Between Inclusive and Extractive Institutions. *ECO*. No. 2. Pp. 93–114. (In Russ.) DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-2-93-114