

## НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ОСВОЕНИЯ ПОДЗЕМНОГО ПРОСТРАНСТВА

Беляев В.Л.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> НИУ Московский государственный строительный университет, 129337, г. Москва, Ярославское шоссе, 26, e-mail [ybelyaev2011@mail.ru](mailto:ybelyaev2011@mail.ru)

**Аннотация.** Рассмотрены основные особенности государственного регулирования освоения (развития) подземного пространства, недостатки правового регулирования и стандартизации как причины отставания российских городов в данной сфере градостроительной деятельности. Приведены результаты проведенного мониторинга и анализа нормативных документов в области комплексного градостроительного освоения подземного пространства. Выявлены пробелы и коллизии в ряде предметных документов по стандартизации, не позволяющие осуществить эффективное интегральное развитие подземной части территории города, даны предложения по совершенствованию стандартизации. Подробно проанализирован новый Свод правил (СП 473), касающийся «подземного градостроительства», сделан вывод о его системных недоработках, прежде всего связанных с несовершенством правового регулирования. Раскрыта структура проводимых прикладных научных исследований, инициированных автором настоящей статьи и направленных на внесение комплекса законодательных изменений. Их внесение предложено синхронизировать с обеспечением корректировки СП 473 и иных документов по стандартизации. Актуальность затронутых тем и исследований связана не только с их новизной, но и с рассмотрением вопросов в контексте приближения к модели устойчивого, жизнеспособного и компактного города

**Ключевые слова:** развитие городского подземного пространства, правовое регулирование, стандартизация.

### ВВЕДЕНИЕ

Как известно в международной урбанистической повестке (повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года) доминирует прогрессивная модель устойчивого, жизнеспособного и компактного города. Однако ее реализация невозможна без интенсивного и комплексного градостроительного развития городского подземного пространства (далее также – ГПП). Это наглядно демонстрирует практика ряда городов в таких странах как, например Канада, Финляндия, Китай, США, Сингапур, обеспечивших адекватную систему управления пространственным развитием.

Тезис о необходимости усиления подземного вектора развития территории и необходимой адаптации системы управления (прежде всего на федеральном уровне) в данной сфере, безусловно, справедлив и для российских городов. Москва и некоторые другие крупнейшие города (Санкт-Петербург, Екатеринбург, Казань) имеют определенные заделы в части градостроительного развития своего ГПП, накопленные, в том числе еще в советский период. В то же время все более заметным становится отставание в масштабах, интенсивности, технологическом уровне и комплексности развития городского ГПП, продолжение практики «разрыхления» территории городов. Отдельно например следует отметить чисто административное решение о присоединении в 2012 году огромных сопредельных территорий к городу Москве, существенно снизившее мотивацию градостроительного освоения подземной территории столицы. Такая негативная тенденция видимо имеет исторические, ментальные корни (обширность территории страны и др.). Однако в значительной мере она связана с несовершенством системы государственного управления, и, прежде всего подсистем нормативного правового регулирования и нормативного технического регулирования (технического нормирования и стандартизации) в рассматриваемой сфере деятельности.

Автор в 2017-2019 гг. руководил проведением научного исследования по мониторингу и анализу нормативных документов в области комплексного градостроительного освоения ГПП с акцентом на стандартизацию в указанной области (регистрационный номер в Единой базе: НИОКТР АААА-А17-117091270025-7). В настоящее время также с участием автора ведутся научные исследования и разработка нового законодательства в целях комплексного освоения ГПП крупнейших городов, предполагающая ряд инноваций в сфере государственного управления градостроительным развитием, принципиальных изменений в государственном регулировании

планирования, создания и использования городского ГПП. Результатом этой разработки должно стать принятие законодательных и иных нормативных правовых актов, комплексно регулирующих вопросы градостроительного планирования, проектирования развития городского общественного и иного пространства путем создания входящих в него подземных объектов капитального строительства. Основные положения и некоторые результаты указанных аналитических авторских исследований отражены ниже. Учтена также практика экспертной деятельности автора в составе Подкомитета 9 «Градостроительство» Технического комитета 465 «Строительство» Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (далее - Подкомитет 9).

### **АНАЛИЗ ПУБЛИКАЦИЙ; МАТЕРИАЛОВ, МЕТОДОВ**

Результаты обзора публикаций по теме правового регулирования градостроительного развития ГПП отражены в статье автора на страницах настоящего журнала в 2018 году [1]. Они показали отсутствие проведения специальных системных отечественные исследования по данной теме при их наличии за рубежом (США, Японии, Финляндии, Китая, Малайзии, Сингапура, Греции, Франции, Казахстан и др.). В то же время заимствование их результатов, тем более прямой перенос для использования в российских условиях затруднителен в силу различия (часто радикального) национальных систем правового регулирования. В той же (если не в большей) мере это касается систем технического регулирования (стандартизации).

В числе публикаций, появившихся в последнее время, стоит отметить работы таких юристов и специалистов иного профиля как Мазуров А.В., С. В. Лихолетова, Г. Н. Эйриян (в области земельного законодательства), М.В. Пономарев, Л.М. Алланина, В.И. Цуканов (земельно-имущественные и градостроительные отношения, законодательство о недропользовании), А.С. Карпов (градостроительное зонирование).

Что касается новелл в части документов по стандартизации, то это, безусловно упомянутый выше «специальный» Свод правил 473.1 325800.2019 «Здания, сооружения и комплексы подземные. Правила градостроительного проектирования» (далее также – СП 473), введенный в действие летом 2020 года [2].

### **ЦЕЛЬ И ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ**

Необходимость проведения исследования связана с ростом актуальности подземной урбанистики, сложностью и недостаточной изученностью задач, фрагментарностью правового регулирования и стандартизации, отсутствием комплексности в подходах. Цель работы в связи с этим заключается в обосновании предложений по направлениям развития системы нормативных документов как стержня подсистемы обеспечения государственного управления в сфере подземного градоустройства.

Методология работ в части мониторинга правового регулирования общепринята (специально-юридические методы познания, в частности формально-юридический и сравнительно-правовой). В условиях отсутствия единых нормативных требований к проведению мониторинга нормативных технических документов (далее также – НТД), принята аналогичная логика и технология исследования. Вначале выполнен мониторинг и анализ собранной информации в части единства терминологии, полноты, непротиворечивости и достаточности параметризации требований, соответствия законодательству, ориентации на современные инновационные технологии и лучшие мировые практики. Затем выявлены и проанализированы негативные тенденции и аспекты в области стандартизации выполнения инженерных изысканий, планирования и проектирования градостроительного освоения ГПП с акцентом на анализе СП 473 как нового, предметного документа по стандартизации. По результатам даны основные рекомендации по совершенствованию регулирования (предложения по ликвидации дублирования, коллизий и пробелов в нормативных документах, иные направления их совершенствования).

### **ОСНОВНОЙ РАЗДЕЛ**

Техническое регулирование (стандартизация) призванное обеспечивать безопасность и качество продукции или соответствующих процессов ее производства, применительно к градостроительной деятельности имеет ряд особенностей. К ним отнесем собственно уникальность развиваемой «территории», сложность продуктов, в том числе штучный характер и повышенный уровень ответственности (риска) объектов капитального строительства (далее также – ОКС).

Специфичны также процессы создания и использования ОКС – инженерные изыскания, проектирование, строительство, эксплуатация и снос ОКС. Масштабы этих особенностей возрастают при создании подземных зданий и сооружений (далее также – ПЗС), посредством которого осуществляется развитие ГПП. Такие ПЗС, а тем более их комплексы часто относят к особо опасным, технически сложным и уникальным объектам, срок их службы обычно выше, чем у иных ОКС, а требования к проектированию более жесткие [3, 4].

Еще более специфична система стандартизации, касающаяся планировочного («градостроительного») уровня пространственного развития города, где объектом «нормирования» является не просто ОКС, а модель развития городской территории. Поэтому аспект стандартизации не может ограничиваться чисто техническими нормами, он как минимум должен учитывать еще и социальный контекст.

Становление отечественной подземной урбанистики относится к периоду 70-х годов прошлого века. При плановой экономике нормирование в системе градостроительства осуществлялось путем утверждения строительных норм и правил (СНиП) государственными отраслевыми органами исполнительной власти и являющихся обязательными для применения. Кроме того в регионах принимались территориальные строительные нормы. На центральном (союзном, республиканском) и на региональном уровне принимались и методические документы, которые также играли важную роль в строительном нормировании.

Например, органом исполнительной власти города Москвы в 1978 году были одобрены Рекомендации по использованию подземного пространства Москвы. Они опирались на решения утвержденного Генерального плана города и Схемы организации и использования подземного пространства города Москвы, утвержденной в 1975 году. Примечательно, что Схема, как и некоторые разделы Генерального плана, имели гриф «Для служебного пользования» и не были опубликованы. Рекомендации имели системный характер, прежде всего в силу того, что их подготовка основывалась на результатах специальной обосновывающей НИР и итогах экспериментального проектирования. Позднее положения Рекомендаций были включены в состав требований ряда Московских городских строительных норм (МГСН), имевших тогда характер обязательного применения.

Почти тогда же и во многом используя подходы авторов московских Рекомендаций, осуществлялась подготовка аналогичного по содержанию документа, касающегося уже и территории других городов страны [5]. Новое Руководство развивало отдельные предметные положения СНиП II-60-75 «Планировка и застройка городов, поселков и сельских населенных пунктов» и было призвано «хотя бы частично восполнить недостаток нормативно-методических документов в области комплексного использования ГПП». Позднее Руководство, было переработано в «Руководство по комплексному освоению подземного пространства крупных городов» [6]. Именно оно легло в основу СП 473, подробно рассмотренного ниже [2].

В период последующей политической и экономической перестройки дефицит нормативного технического регулирования в части градостроительного развития ГПП сохранился. Он даже возрос, так как после реформы системы технического регулирования регионы были лишены права принятия своих территориальных строительных норм [3,4]. В этой связи, например, де-юре оказались упраздненными МГСН. При этом адекватной замены упраздненных региональных НТД новыми документами федерального уровня не произошло, что подтверждено в ходе проведенного нами мониторинга соответствующих НТД.

Мониторинг НТД (основные национальные стандарты и своды правил как обязательного, так и добровольного применения) был проведен нами в 2017 году в рамках отмеченной выше НИР по заказу Федерального центра нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве подчиненного Минстрою России. При этом акцент делался на анализе позиции комплексности (интегральности) развития ГПП, а также на НТД блока «Градостроительство», имеющих максимальный управленческий (регулятивный) потенциал. Следует признать, что именно этому планировочному уровню стандартизации, имеющему отмеченные выше особенности, Минстроем России не уделяется достойного внимания. В этой связи в частности Подкомитет 9 направил в 2020 году свои предложения руководству Министерства. В том числе предложено использовать для этого уровня формат не только Сводов правил, но и государственных стандартов, что расширяет спектр возможностей регулирования и обеспечивает большее соответствие мировым образцам. Радикальным же организационным решением, на наш взгляд, будет являться

формирование специального Технического комитета «Градостроительство», аналогичного по статусу Техническому комитету 465 «Строительство».

По результатам выполненного анализа были сделаны следующие выводы:

1. В России отсутствует единый НТД, нормирующий комплексное градостроительное освоение ГПП.
2. Существующими НТД в основном нормируется проектирование и строительство отдельно расположенных объектов без их взаимной увязки при их размещении в едином объёмно-планировочном пространстве.
3. Пробелы и коллизии в НТД вызывают необходимость разработки специальных технических условий для осуществления проектирования ПЗС, что требует дополнительных финансовых средств и времени.
4. Существующая нормативная техническая база в области освоения и использования ГПП концептуально в значительной степени устарела и не отвечает современным потребностям в использовании ГПП.

Как выход из ситуации было обосновано и предложено целенаправленное и системное развитие нормативной технической базы путем подготовки базового НТД, регламентирующего интегральное градостроительное освоение ГПП, а также путем разработки комплекса взаимосвязанных специальных НТД либо дополнительных разделов существующих НТД. Была предложена структура базового документа – Свода правил «Комплексное градостроительное освоение подземного пространства. Основные положения», а также дан перечень соответствующих тем НИР, обосновывающего характера. К сожалению, наши предложения далее не нашли отражения в планах Минстроя России. Взамен без достаточного научного обоснования и без требуемого согласования с Подкомитетом 9 в 2019 году была осуществлена разработка иного документа – проекта СП 473 с первоначальным наименованием «Градостроительство. Планировка и застройка подземного пространства» [2].

Детальнее рассматривая основные разделы и положения СП 473 отметим, что его итоговое наименование в целом соответствует одному из трех компромиссных вариантов, предложенных нами (учтено и другое наше предложение – в состав подземных объектов включаются и здания, что отвечает законодательству [3,4]). В то же время вторая часть наименования включает термин, «градостроительное проектирование» отсутствующий в [3] (нами предлагался вариант «Правила размещения и проектирования»). Этим сразу же задается коллизия со структурой (составом) и областью применения СП 473, которые необоснованно расширены включением еще требований к проектированию, строительству, реконструкции, эксплуатации, консервации и сносу (понятие «градостроительное проектирование», обычно обозначает только подготовку документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории). Круг требований СП 473 на наш взгляд было бы целесообразно ограничить уровнем крупного и крупнейшего города (городского округа), где рассматриваемые вопросы наиболее актуальны. Требования для уровня региона и муниципального района, тогда можно было исключить, в том числе имея в виду и имеющее место межведомственные разногласия с Минэкономразвития России, которое ведает вопросами территориального планирования (косвенно иллюстрирует наличие разногласий и то, что обязательное в данном случае согласование проекта СП 473 с указанным Министерством, по нашим данным так и не было проведено).

Ряд терминов и определений СП 473, не вполне соответствуют законодательству (Градостроительному, Земельному и Гражданскому кодексам РФ и иным федеральным законам). Так само определение термина «подземное пространство» не учитывает, что согласно Закону о недрах ГПП представляет собой неотъемлемую часть «недр» [7] куда также может включаться и «почва». Мощность почвенного слоя в городе Москве, например, в силу регионального закона составляет 1м и в него пределах создаётся, в том числе ряд линейных объектов коммунальной инфраструктуры. Не является легитимными отдельные «градостроительные» термины в СП 473 в силу отсутствия в их [2] («градостроительная документация», др.). Нужно учесть и то, что используется не само «подземное пространство», а соответствующая индивидуально определенная недвижимая вещь: земельный участок, участок недр, здание, сооружение [8].

В объеме определения термина «подземное пространство» и далее по тексту СП 473 не учитывается, что в мировой градостроительной практике ГПП является также ресурсом и иных сервисов (геоэнергетика, геоматериалы, подземные воды и др.) например, по модели «Глубокий

город» [1]. Представляется, что сам термин «подземное пространство» целесообразно применять в единственном числе.

Следовало бы дополнительно раскрыть определения основных терминов из текста СП 473 («объект подземного пространства», «использование подземного пространства», «планировочная структура подземного пространства», «комплексное освоение подземного пространства», «повторное использование подземного пространства» и др.), обеспечив их единообразие. Также следовало бы исходя из законодательных требований [4,8] привести понятия таких терминов как «подземное здание», «часть подземного здания», «заглубленное здание», «заглубленное сооружение» включить в текст документа соответствующие требования для них.

Одновременно необходимо онтологически увязать применение терминов по тексту, исключить некоторые коллизии. Это касается в частности нарушений общепринятых правил деления понятий и иных требований формальной логики. Так часто указываются признаки, которые нуждаются в дополнительном нормативном закреплении. Недопустимым считаем подмену содержания термина «подземное пространство» в разделе СП 473, касающемся его «формирования» (ГПП рассматривается не как «пространство», а как «подземные сооружения»).

Любой документ стандартизации должен устанавливать не юридические, а технические нормы, которые при этом не могут противоречить законодательству [4,9]. В нашем случае это ключевое требование носит и проблемный характер в связи наличием системных дефектов в сфере правового регулирования развития ГПП городов, рассмотренных ниже. В его исполнение следует исключить из СП 473 (либо скорректировать) ряд значимых требований, касающиеся отношений, не урегулированных законодательством или противоречащих ему. Это требования о подготовке специального раздела «генерального плана города» или схемы организации и использования ГПП и планировки территории, которые согласно [3] относятся к предмету правового регулирования и пока не установлены (см. ниже).

Во исполнение [9] следует исключить и необоснованное дублирование требований иных документов по стандартизации. Так указание о том, что в крупнейших городах следует предусматривать комплексное использование ГПП, уже содержится в [10]. Однако оно, даже являясь по статусу «обязательным для применения», практического использования не находит, представляя собой правовую норму, причем также пока закреплённую. В связи с отсутствием современных и обоснованных нормируемых параметров по развитию ГПП в составе [10] бессодержательны и иные предметные отсылки к [10]. В то же время в этом и в иных разделах СП 473 явно недостает специфичных требований, характерных исключительно для освоения ГПП, впрочем, и они пока не в полной мере обеспечены правовым регулированием.

В разделе «Типология и общая организация подземного пространства» типология ГПП как таковая не раскрыта за исключением отдельных деклараций применительно к ПЗС. Между тем предполагалось, что именно в привязке к типологии будут дифференцировано сформулированы соответствующие требования.

Следует прояснить характер, метод предложенного «зонирования», его роль и место с учетом [3] и в увязке с классификацией функциональных зон. Правда при этом придется учесть не только дефицит правового регулирования функционального зонирования ГПП, но и его специфику (например, то, что ПЗС при их размещении глубже 5 м могут пересекать пределы границ любых функциональных зон). Такая «трансграничность» подземной застройки вполне отвечает современной концепции многофункциональности пространственного развития, но данный аспект нормирования, безусловно, требует дополнительного исследования и обоснования. Обоснования требуют и другие положения [2], касающиеся, например формирования специальной «планировочной структуры ГПП», границ территориальных зон. Касаясь последних заметим, что технология территориального («правового») зонирования не нашла в СП 473 никакого отражения (рекомендация по видам использования подземных ОКС приведена вне данного контекста), хотя в мире она эффективно применяется для целей развития ГПП [1]. Таким образом, требования по «зонированию» необходимо разграничить и детализировать, указать, где и как они применяются при подготовке градостроительных документов и документации (прежде всего в контексте размещения соответствующих ПЗС и их комплексов).

В уточнении нуждаются также предложения по «приспособлению» объектов культурного наследия с использованием ГПП и рекомендации по устройству единого ГПП при «реновации районов». Они также пока не предусмотрены ни законодательством, ни документами по

стандартизации. Ошибочна на наш взгляд оговорка об использовании ГПП в промышленных зонах только при «соответствующем обосновании», так как земли этих зон в России используются крайне экстенсивно, в том числе из-за игнорирования потенциала ГПП.

Обоснования и подтверждения практикой (валидация, апробация) требует подавляющее большинство положений и параметров этого и иных разделов (в том числе о функциональном распределении ГПП по уровням глубины, о видах использования ОКС, об ограничениях использования ГПП и др.). Более того требования любого СП должны соответствовать лучшим мировым и отечественным образцам [9], что далеко не в полной мере реализовано авторами СП 473.

В разделе «Основные требования к формированию подземного пространства» отсутствует раскрытие не только термина «ГПП», но и его сути его «формирования», детализации в разрезе уровней градостроительного проектирования. В нем, впрочем, как и в других разделах, взамен обоснованных технических требований даются рекомендации общего характера, реализация которых также не предусмотрена ни законодательством, ни другими документами по стандартизации. Это касается например рекомендации по проектированию использования ГПП в перспективных схемах «развития территорий» и «развития метрополитена», по формированию ансамблей и комплексов «объединенных системой подземных пространств», по созданию многофункционального ГПП, по программам освоения ГПП в проекте «линии или сети метрополитена», по ГПП «исторических зон» и др. При этом требуемые предложения по гармонизации с другими СП не приводятся, а просто даются ссылки на них (без учета того, что в этих СП отсутствуют специальные требования к развитию ГПП). Например, приводится ссылка на СП 395 по проектированию транспортно-пересадочных узлов (ТПУ), в котором специфика освоения ГПП совершенно не раскрыта. Другой некорректный прием – при наличии в иных СП таких предметных требований, они просто дублируются в СП 473 без ссылки на источник.

Аналогичными недостатками страдает и раздел «Проектирование подземного пространства в градостроительной документации». Именно в нем по логике наименования СП 473 должны были быть раскрыты конкретные требования для каждого уровня «градостроительной документации». То есть следовало бы вначале описать особенности территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории в контексте размещения ПЗС с учетом их особенностей, в частности отмеченного выше свойства трансграничности. Только на этой основе далее открывается возможность сформулировать конкретные «технические» требования к подготовке документов или документации (включая соответствующие материалы по обоснованию). Однако этого не произошло, попытки сформулировать такие требования были «разбросаны» по другим разделам, причем без конкретной «привязки» к уровням и видам «градостроительной документации». Объем раздела в итоге составил всего 1 страницу, что также свидетельствует о целесообразности изменения структуры документа (наш вариант структуры был одобрен Подкомитетом 9, но также не был учтен при доработке и утверждении СП 473).

Раздел дублирует уже отмеченные выше нелегитимные требования предыдущих разделов в части планирования ГПП в составе генерального плана города. В частности дополнительно для крупных городов предлагается еще включать в генплан раздел «Комплексное освоение ГПП», а в составе этого раздела предусмотреть генеральную схему организации и использования ГПП, а также иные разделы и схемы, связанные с его освоением. Не соответствуют [3] и требования по определению при планировке территории «габаритов» ПЗС, как не предусматривает пока [3] и нормы по «взаимосогласованному размещению объектов наземного и подземного строительства». Кроме того как уже отмечено вопросы красных линий не являются актуальными для создания ПЗС в силу их «трансграничности». Необходимо исключить из СП 473 и положения, не относящиеся к предмету «градостроительного проектирования» (оценка экономической целесообразности, распоряжение недвижимостью) либо скорректировать их в необходимом контексте. В то же время, следует ввести требования, касающиеся подготовки проекта межевания территории, значимые для проектирования ПЗС, создаваемых открытым способом.

Неполно и не вполне корректно (например, применительно к техническим зонам) изложены требования, касающиеся ограничений, которые необходимо учитывать при градостроительном проектировании в соответствующих зонах с особыми условиями использования территории. Под землей объем таких ограничений значительно меньший, чем на ее поверхности, что существенно увеличивает степень «планировочной свободы». Тем не менее, целесообразно указать конкретные

«технические» требования о характере и объеме ограничений, руководствуясь новеллами Законов [3, 11] и подзаконных актов, вытекающих из них.

Целесообразно акцентировать внимание на объектах инфраструктуры, прежде всего на линейных ОКС и комплексах (необходимы требования по размещению и градостроительному проектированию перегонных тоннелей метрополитена, ТПУ, коммуникационных городских коллекторов, их интеграции с иными ПЗС). Важно понимать, как при этом должны учитываться инновационные «технологии подземного строительства» отчасти обозначенные в СП 473.

В разделе «Особые требования к выполнению инженерных изысканий» особенности выполнения инженерных изысканий (далее – ИИ) для целей освоения ГПП раскрыты недостаточно (тем более в контексте обозначенной типологии ПЗС). Необходимы дополнения с формулировкой конкретных требований к выполнению не только инженерно-геологических, но и иных видов ИИ. Требования должны дополнительно дифференцироваться по уровням проектирования (включая в частности этап установления параметров функциональных зон), характеру размещения ПЗС и их комплексов, по их назначению, типу территории (застроенная или незастроенная), по строительному способу (открытый или закрытый). Их также следует дополнить указанием конкретных видов работ в частности для случая закрытого способа с указанием для этого случая требований по увязке с маркшейдерскими работами.

Важно также:

- указать, что результаты ИИ сегодня должны обеспечивать создание и актуализацию инженерной цифровой модели местности территории, включая геологическую среду с ориентацией на формат 3D, как это уже принято в ряде зарубежных стран (впрочем, вопросы информационного моделирования целесообразно отразить и в иных разделах СП 473);

- описать способ определения категории сложности инженерно-геологических условий для целей освоения ГПП (районирование или иной), исходя из требований СП 47 как документа основного и общего для выполнения всех ИИ [12];

- уточнить критерии оценки достаточности и достоверности исходных данных для ИИ, конкретизировать требования для случая их отсутствия, требование о «минимальных объемах» ИИ;

- отметить информационное взаимодействие с государственными фондами пространственных данных и сведениями о разведке недр, не связанной с добычей полезных ископаемых;

- предусмотреть, что в условиях окружающей застройки результаты ИИ должны содержать данные о напряженно-деформируемом состоянии грунтовой толщи;

- отметить, что инженерно-геологическое районирование как итог ИИ выполняется с составлением оценочных карт, а также карт (схем) распространения и оценки риска опасных процессов и явлений;

- уточнить отдельные положения по ИИ на соответствие с [3], с [13] и другими подзаконными актами, с СП 47, СП 438, СП 446 [12, 14, 15] (отнесение геологических и инженерно-геологических условий к правовым ограничениям, трассирование вариантов размещения ПЗС, выполнение ИИ в период эксплуатации, осуществление мониторинга, контрольное бурение и др.);

- исключить ссылки на специальные СП, касающиеся выполнения ИИ, но не раскрывающих особенностей выполнения ИИ для целей развития ГПП.

Разделы «Особые требования к архитектурно-строительному проектированию» «Требования к выбору технологий комплексного освоения подземного пространства» и «Основные требования к строительству, эксплуатации и ликвидации подземных объектов и сооружений» носят в основном отсылочный характер. Не смотря на это, к ним также имеется ряд замечаний. Как уже отмечено эти разделы не соответствует наименованию и области применения СП 473 и должны быть исключены из его структуры. В целом же требования разделов и приложений СП 473 нуждаются в дополнительной взаимной увязке (координирующие ссылки и др.), исключения повторов и внутреннего дублирования, редакционной правке.

Итак, основная проблема СП 473 состоит в том, что целый ряд аспектов и требований не имеет опоры в виде закрепленных правовых норм. Суть вопроса в том, что градостроительная деятельность по созданию ПЗС, представляющих собой ОКС связана с образованием и застройкой не только земельных участков, но формально, согласно [7] и с образованием участков недр, по крайней мере, для проектирования ПЗС, заглубляемых на 5 и более метров. Однако правовое разграничение и должная технологическая увязка «градостроительства», «недропользования» и «землепользования» в законодательстве отсутствует, в том числе в силу слабой управленческой

координации в рассматриваемой сфере на федеральном уровне (кроме указанных выше Минстроя и Минэкономразвития, это еще и Министерстве природных ресурсов, ответственное за сферу недропользования).

Градостроительное законодательство не устанавливает каких либо особенностей в регулировании развития ГПП, что расценивается как правовой пробел. В такой ситуации согласно [3], градостроительные отношения допускаются регулировать иным «смежным» законодательством, однако им данный пробел не компенсирован. Более того, законодательство о недрах нацелено не на развитие, а на охрану недр при добыче полезных ископаемых. При этом вся громоздкая административная процедура, (модель предварительного согласования объекта строительства, лицензирование и др.), по сути, механически переносится на случай «строительного недропользования». Это, в свою очередь, создает коллизии с более современным («рыночным») градостроительным законодательством, в том числе в части подземного «градоустройства» (нивелирование институтов градостроительного проектирования, выполнения ИИ, строительной экспертизы и др.).

По инициативе автора вопрос вынесен на федеральный уровень и в итоге с нашим участием проводится научно-исследовательская работа по подготовке законопроекта, направленного на снятие барьеров на пути расширения градостроительного освоения ГПП и вносящего изменения в законодательство о градостроительной деятельности, земельное законодательство, законодательство о недрах, о государственном кадастровом учете и государственной регистрации недвижимости.

Работа проводится в несколько этапов:

1. Анализ полноты и эффективности правового регулирования градостроительного освоения ГПП для размещения подземных ОКС местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых с выявлением пробелов и коллизий (перечень отношений, требующих регулирования и соответствующих нормативных правовых актов, анализ актов, их взаимосвязей, влияния на участников правоотношений, анализ тенденций развития регулирования, сбор и учет мнения участников рынка и экспертного сообщества).

2. Анализ правоприменения и судебной практики с аналогичным сбором и учетом профессионального мнения.

3. Анализ зарубежного законодательства и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере (Швеция, Нидерланды, Финляндия, США, Сингапур, Япония).

4. Анализ достаточности и непротиворечивости базовых терминов и определений законодательства, их связанности с терминами и определениями, используемыми в регулировании отношений по поводу иной недвижимости, с выявлением потребности в уточнении, дополнении и установлении связанной системы терминов и определений для наземных и подземных объектов недвижимости, при одновременном учете модели жизненного цикла подземных ОКС (со сбором и учетом мнения экспертного сообщества).

5. Выработка подходов к совершенствованию правового регулирования на основании проведенных исследований и анализа с учетом необходимости:

- учета материалов, рассмотренных рабочей группой по совершенствованию законодательства, регулирующего градостроительное освоение подземного пространства (автор настоящей статьи входит в ее состав);

- соблюдения баланса публичных и частных интересов (потенциальные инвесторы, собственниками земельных участков);

- исключения административных барьеров для частного инвестирования в подземное строительство с разработкой, в том числе положений о регулировании гражданского оборота участков недр в городах;

- сохранения всех ограничительных условий и обязанностей пользователя участка недр местного значения, которые по законодательству о недрах пока содержатся в лицензии на право пользования участком недр;

- определения процедур контроля за воздействием на окружающую среду в процессе строительства и эксплуатации подземных ОКС.

6. Анализ последствий изменений регулирования, в том числе: составление перечня проблем, интервью с участниками рынка, выявление положительных и отрицательных последствий, расчет количественных и качественных эффектов от возможных изменений регулирования.



7. Подготовка проекта Единой концепции (вводный раздел, описывающий проблемы правового регулирования и правоприменения, разделы, описывающие предлагаемые изменения в [3, 8, 9, 14], а также в Налоговый кодекс РФ, а при необходимости, описывающие изменения в иные федеральные законы). На этой основе подготовка проекта концепции соответствующего законопроекта с перечнем правовых актов, подлежащих изменению, принятию или отмене в связи с будущим законом. Рассмотрение и одобрение материалов рабочей группой.

8. Оформление проекта технического задания на разработку законопроекта на основе одобренной Единой концепции законопроекта.

9. Подготовка и передача текста законопроекта рабочей группе и направление материалов в соответствующие федеральные органы исполнительной власти, а также профильные комитеты Государственной Думы.

10. Подготовка проекта пояснительной записки, при необходимости, проекта финансово-экономического обоснования к законопроекту.

11. Подготовка проектов подзаконных правовых актов, подлежащих принятию в связи с принятием законопроекта.

В настоящее время работа находится на завершающем этапе и ее результаты, безусловно, требуют дополнительного анализа.

## **ВЫВОДЫ**

Правовое и техническое регулирование как стержневой элемент обеспечения государственного управления в сфере развития ГПП требует своего совершенствования. Рассмотренные шаги в этом отношении заслуживают одобрения. В то же время очевиден управленческий разрыв, связанный с опережающей (по сути преждевременной) разработкой СП 473, претендующего на статус основного специального документа по стандартизации в рассматриваемом сегменте градостроительных отношений, и с некоторой задержкой адекватного развития федерального законодательства. На наш взгляд это свидетельствует об отсутствии правильных, системных концептуальных и стратегических установок в данной сфере, о недостаточной координации усилий уполномоченных ведомств, в том числе в части градостроительного проектирования, о проблемах обеспечения научно-методического обоснования развития системы стандартизации и переноса лучших мировых практик. На наш взгляд рассмотренная проблематика должна найти свое отражение в подготовке нового варианта отраслевой стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2035 года, хотя в текущем варианте пока этого не произошло<sup>7</sup>.

## **ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШИХ ИССЛЕДОВАНИЙ**

На наш взгляд необходимо дополнительно оценить обоснованность ряда предлагаемых законодательных изменений и спрогнозировать последствия их реализации. Это например, касается предложения о сохранении необходимости формирования участков недр местного значения для целей их градостроительного развития, которое может продолжить сдерживать развитие ГПП. Предлагаемый перевод государственного учета таких участков недр как объектов недвижимости, прав и сделок с ними (сегодня по сути отраслевого) в современный формат, требуемый Гражданским кодексом РФ, крайне важен [8]. Однако он, как и применение модели 3D кадастра, носит радикальный характер и требует дополнительных обоснований.

Одновременно в связи с тем, что работа по обоснованию развития законодательства в целом завершена, полагаем целесообразным включение в перспективный план Минстроя России (на ближайший год) выполнение соответствующих наручных обоснований с целью внесения изменений и дополнений в СП 473 и иные документы по стандартизации, обеспечивающих необходимую гармонизацию с корректировкой федерального законодательства. Следует предусмотреть и внесение изменений (дополнений) в ряд иных документов по стандартизации, предложенных нами в отчете по результатам проведенной НИР (см. выше). Считаем также, что в целом работа Минстроя России, иных уполномоченных федеральных ведомств и их подведомственных учреждений в сфере развития городского ГПП должна быть более эффективной, основанной на научно обоснованных и взаимно согласованных ориентирах. Это, безусловно,

<sup>7</sup> <https://www.gkhrazvitiye.ru/media/174784/proekt-strategii-razvitiya-zhkh-do-2035-goda.pdf>.

повысит безопасность и качество среды российских городов, приблизит ее уровень к лучшим мировым образцам.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Беляев, В.Л. Совершенствование правового регулирования как залог эффективного государственного управления в сфере развития городского подземного пространства: учет мировых практик [Текст] / В.Л. Беляев // Экономика строительства и природопользования. – 2018. – № 2(67). – С. 27-34.
2. СП 473.1325800.2019. Свод правил. Здания, сооружения и комплексы подземные. Правила градостроительного проектирования (утв. и введен в действие Приказом Минстроя России от 24.12.2019 № 856/пр) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/564543320>.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2021). – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51040/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/).
4. Федеральный закон от 30.12.2009 N 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=148719&dst=0&md=0.6742170791663208#03040168374002947>.
5. Руководство по составлению схем комплексного использования подземного пространства крупных и крупнейших городов. – М.: Стройиздат, 1978. – 75 с.
6. Руководство по комплексному освоению подземного пространства крупных городов. – М.: РААСН, 2004. – 208 с.
7. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 08.12.2020) «О недрах». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=154479215905743889227771763&cacheid=F10A25C5ACD2270DDA60B66877037021&mode=splus&base=LAW&n=370381&rnd=0.6742170791663208#14xdiulweix>.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 08.12.2020). – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=154479215905743889227771763&cacheid=903BEA1C7D60C5E04EA3C7AA39DA5271&mode=splus&base=LAW&n=370265&rnd=0.6742170791663208#1b7yg02imwe>.
9. ГОСТ Р 1.2-2020. Национальный стандарт Российской Федерации. Стандартизация в Российской Федерации. Стандарты национальные Российской Федерации. Правила разработки, утверждения, обновления, внесения поправок и отмены (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 30.06.2020 № 328-ст). – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1200174018>.
10. СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89\*(утв. Приказом Минстроя России от 30.12.2016 № 1034/пр) (ред. от 19.12.2019). – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/456054209>.
11. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2021). – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1570670837008678680177491427&cacheid=F989D0570EF44025CA728B9D8BD93543&mode=splus&base=LAW&n=373104&md=0.6742170791663208#1gm04ihdt9t>.
12. СП 47.13330.2016. Свод правил. Инженерные изыскания для строительства. Основные положения. Актуализированная редакция СНиП 11-02-96 (утв. и введен в действие Приказом Минстроя России от 30.12.2016 № 1033/пр). – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/456045544>.
13. Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 (ред. от 21.12.2020) «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=158888775905212204994795456&cacheid=28DF95A84E3577B37CF60A91F49F6591&mode=splus&base=LAW&n=372112&rnd=0.6742170791663208#64b8us24y38>.

14. СП 438.1325800.2019. Свод правил. Инженерные изыскания при планировке территорий. Общие требования (утв. Приказом Минстроя России от 25.02.2019 № 127/пр). – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/554820834>.

15. СП 446.1325800.2019. Свод правил. Инженерно-геологические изыскания для строительства. Общие правила производства работ (утв. и введен в действие Приказом Минстроя России от 05.06.2019 № 329/пр). – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/561027906>.

## NATIONAL FEATURES AND PROSPECTS FOR IMPROVING STATE REGULATION OF URBAN DEVELOPMENT OF UNDERGROUND SPACE

<sup>1</sup>Belyaev V. L.

<sup>1</sup>National Research Moscow State University of Civil Engineering, Moscow

**Annotation.** The main features of the state regulation of the development of underground space, the shortcomings of legal regulation and standardization as the reasons for the lag of Russian cities in this area of urban development are considered. The results of the monitoring and analysis of regulatory documents in the field of integrated urban development of underground space are presented. Gaps and conflicts in a number of subject documents on standardization that do not allow for effective integral development of the underground part of the city territory are identified, and suggestions for improving standardization are given. A new Set of Rules (SP 473) concerning "underground urban planning" is analyzed in detail, and a conclusion is made about its systemic shortcomings, primarily related to the imperfection of legal regulation. The structure of applied scientific research initiated by the author of this article and aimed at introducing a set of legislative changes is disclosed. It is proposed to synchronize their introduction with ensuring the correction of SP 473 and other documents on standardization. The relevance of the topics and studies covered is not only related to their novelty, but also to the consideration of issues in the context of approaching the model of a sustainable, viable and compact city.

**Keywords:** development of urban underground space, legal regulation, standardization.