

⁸ См.: Дробязко С. Г. Право и коммунизм.— Минск, 1975, с. 107.

⁹ Вместе с тем представляется теоретически обоснованным мнение, что систему правовых актов, регламентирующих организацию правоохранительных органов, следует отнести к числу так называемых нормативных массивов комплексного характера, которые целесообразно выделять в системе советского законодательства (см.: Поленина С. В. Конституционные основы системы советского законодательства.— Советское государство и право, 1978, № 5).

Н. Н. МЕШКОВА

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТОВ ПЛАНИРОВКИ И ЗАСТРОЙКИ СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Одной из основных задач нашей партии и государства на современном этапе является дальнейшее сближение материальных и культурно-бытовых условий жизни города и деревни. Немаловажную роль в решении этой задачи играет работа по преобразованию сел и деревень в благоустроенные поселки, сочетающие в себе культурно-бытовые удобства города и сельскую специфику. Началом разработки единой программы сельского строительства в стране стало постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 сентября 1968 года № 728 «Об упорядочении строительства на селе»¹.

В нашей республике к поиску путей рационального решения проблемы сельского строительства приступили еще в 60-х годах. Уже тогда началась работа по созданию крупных населенных пунктов и выработке планировочной основы новой системы расселения. В настоящее время в республике разработана «Схема размещения и развития городских и сельских поселений Белорусской ССР до 2000 года», утверждены схемы планировки для всех областей и административных районов², улучшились архитектурный облик и благоустройство сел, качество их застройки.

Основными проектно-планировочными документами, в соответствии с которыми осуществляется застройка сельских населенных пунктов, являются схема (проект) районной планировки и проекты планировки и застройки сел. Эти схемы и проекты составляются в соответствии со специальной инструкцией (СН 446-72), утвержденной постановлением Госстроя СССР от 17 июля 1972 года № 135³. Схема районной планировки разрабатывается, как правило, на территории области, края, автономной или союзной республики, не имеющей областного деления, и служит основой для разработки проектов районной планировки. Проекты районной планировки разрабатываются с учетом границ административных районов на часть территории области, края, автономной, союзной республики (не имеющей областного деления), характеризующейся единством планировочных проблем, общностью хозяйственных связей или представляющей собой территориально-производственный комплекс. Он служит основой для разработки проектов планировки и застройки отдельных населенных мест.

Для разработки проектов (схем) районной планировки назначается генеральный проектировщик, который может привлекать другие организации для выполнения необходимых работ. В Белорусской ССР проекты (схемы) разрабатываются организациями Госстроя БССР: разработку схем осуществляет БелНИИПградостроительства, а проекты районной планировки — Белгипросельстрой. Заказчиками работ по составлению проектов (схем) районной планировки могут быть Госстрой БССР и облисполкомы.

Основным нормативным актом, определяющим порядок возникновения и содержание правовых отношений по проектированию, являются «Правила о договорах на выполнение проектных и изыскательских работ», утвержденные Госстроем, Госпланом и Министерством финансов СССР 25 мая 1959 года⁴. Согласно этим правилам, основанием возникновения обязательств по проектированию является договор, заключенный между заказчиком и проектной организацией, либо наряд-заказ, получаемый проектной организацией от вышестоящего органа.

При разработке проектов (схем) отношения между заказчиком (Госстроем БССР) и проектной организацией (в частности, Белгипросельстроем) основываются на принципе подчиненности и определяются системой наряд-заказ. Госстроем утверждается тематический план разработки проектов

(схем) районной планировки, в соответствии с которым генеральному проектировщику выдается наряд-заказ, предусматривающий объем, сроки, стоимость, источники финансирования проектных работ и другие необходимые условия. По своей правовой природе наряд-заказ представляет собой административный акт, подлежащий безоговорочному выполнению проектной организацией. В силу того, что наряд-заказ является актом государственного управления, изданным для исполнения подчиненной организацией, между сторонами невозможны предоговорные споры (само возникновение спора исключается), подрядчик не может уклониться от принятия к исполнению поручаемых ему работ, возникающие разногласия разрешаются в административном порядке. Наряд-заказ на разработку проектов (схем) районной планировки по юридической природе аналогичен наряду-заказу на разработку проектной документации для капитального строительства.

В литературе высказывается мнение, что взаимные обязательства заказчика и проектной организации, вытекающие из наряда-заказа, характеризуются как административными, так и гражданско-правовыми чертами⁵. Действительно, несмотря на административное подчинение обязательства субъектов по разработке проектов (схем) районной планировки выражают определенные отношения имущественного характера: проектная документация изготавливается за вознаграждение, устанавливается ответственность проектировщика за нарушение сроков выполнения работ (п. 22 «Правил о договорах на выполнение проектных и изыскательских работ»). За нарушение сроков выдачи исходных данных для проектирования предусматривается материальная ответственность заказчика (там же, п. 23), специальным постановлением определена ответственность за низкое качество проектных работ⁶. На наш взгляд, отношения между заказчиком проектной документации и ее изготовителем можно определить как гражданско-правовые, возникающие на основе и во исполнение административного акта — наряда-заказа. Иначе говоря, отношения по исполнению наряда-заказа являются имущественными и регулируются нормами гражданского права.

Проекты (схемы) районной планировки до представления их на утверждение подлежат обязательному согласованию с исполкомами местных Советов, Госпланом союзной республики, министерством сельского хозяйства и всеми заинтересованными министерствами и ведомствами. Если заказчиком является облисполком, согласование проводится и с Госстроем республики (согласования с исполкомом местного Совета в данном случае не требуется).

Какого рода отношения складываются между организациями в процессе согласования? Образуются две группы отношений: 1) заказчик проекта (схемы) районной планировки — согласовывающие организации; 2) отношения между самими согласовывающими организациями. Обе группы отношений — отношения между юридически равноправными, неподчиненными между собой органами государственного управления, в которых нет субъекта и объекта управления. Деятельность этих органов носит характер сотрудничества. Согласование в данном случае предшествует принятию одностороннего решения (утверждению проекта или схемы). Можно сказать, что согласование является одним из условий придания данному управленческому решению юридической силы: без предварительного согласования невозможно утверждение проекта (схемы). Тем не менее, утверждением проекта после обязательного согласования будет выражена воля лишь одной стороны — утверждающей инстанции. Думается, что отношения в процессе согласования проектов и схем районной планировки являются горизонтальными административно-правовыми отношениями.

После согласования проекты планировки административных районов утверждаются исполкомом областного Совета народных депутатов. Схема районной планировки области выносится на утверждение Совета Министров союзной республики.

Утверждение проекта (схемы) является актом государственного управления, юридическим фактом, открывающим возможность вступления в разнообразные правоотношения. Так, наличие утвержденной схемы районной планировки позволяет разрабатывать проекты районной планировки, составившие технику-экономические обоснования проектирования и размещения промышленных, энергетических, сельскохозяйственных комплексов, транспортных и инженерных коммуникаций и т. д. Утвержденный проект районной планировки является основой для разработки генеральных планов населенных пунктов, выбора и отвода для различных нужд земельных уча-

стков, проектирования транспортных и инженерных сетей. Актом утверждения проекты (схемы) районной планировки превращаются в обязательные плановые документы, в соответствии с которыми должно производиться размещение объектов капитального строительства на территории республики. Внесение изменений в утвержденные проекты (схемы) допускается только с разрешения утвердившего их органа, по согласованию с проектной организацией.

При решении вопросов планировки и застройки сел важное значение имеет учет формирования перспективных типов сельских поселений. В настоящее время в Белоруссии насчитывается 27010 деревень. Из них перспективных — 27457. Перспективными сельскими населенными пунктами являются, как правило, те, где размещаются центральные усадьбы колхозов и совхозов.

Наряду с проектами (схемами) районной планировки, одним из основных документов, в соответствии с которым осуществляется строительство, является проект планировки и застройки сельского населенного пункта. Эти проекты разрабатываются в соответствии с Инструкцией по составлению проектов планировки и застройки сельских населенных пунктов Белорусской ССР (РСН-01-70), утвержденной Государственным комитетом Совета Министров БССР по делам строительства 19 мая 1970 года. Согласно Инструкции, заказчиками проектов планировки и застройки сельских населенных пунктов, выполняемых за счет госбюджета и капитальных вложений, являются организационно-распорядители кредитов или, по их поручению, другие организации. Если проекты планировки и застройки выполняются за счет средств сельскохозяйственных предприятий, то заказчиками являются сами хозяйства или межхозяйственные организации.

На практике средства на разработку проектов планировки и застройки совхозов передаются Госстроем БССР облисполкому, который и выступает в качестве заказчика. Колхозы, как правило, сами заказывают проекты планировки и застройки.

Проекты планировки и застройки сельских населенных пунктов разрабатываются на основе заданий, выдаваемых заказчиком. Каковы же здесь взаимоотношения между заказчиком и проектной организацией — Белгипросельстроем? Ведь указанная организация не является подчиненной облисполкому, значит и отношения между ними не являются отношениями субординационного характера и здесь не может применяться система наряд-заказа. В данном случае взаимоотношения между заказчиком и проектной организацией регулирует договор. В управлении по делам строительства и архитектуры облисполкома составляется годовой план разработки проектов планировки и застройки совхозов, утверждаемый Госстроем БССР. На основании этого плана между облисполкомом и Белгипросельстроем заключается договор на выполнение проектных работ.

Договор и наряд-заказ, имея некоторое внешнее сходство, существенно отличаются друг от друга. Договор является формой организации гражданско-правовых хозяйственных связей между заказчиком проектной документации и изготовителем, которые административно не подчиняются друг другу: стороны по взаимному соглашению могут определять условия исполнения обязательств (в пределах, не противоречащих закону), разногласия между ними разрешаются в обычном порядке рассмотрения преддоговорных и имущественных споров, законодательством установлена материальная ответственность за нарушение условий договора и т. д. Следовательно, отношения между заказчиком и организацией, разработавшей проектную документацию, основанные на договоре, имеют товарно-денежный характер и являются гражданско-правовыми. Сам договор на разработку проектов планировки и застройки является одним из видов договора на выполнение проектных и изыскательских работ. Это договор консенсуальный, двусторонний, возмездный, сторонами которого выступают заказчик и подрядчик (проектная организация), предметом договора является выполнение проектных работ и их конечный результат — комплекс проектно-сметной документации. Взаимоотношения между колхозами и проектными организациями определяются также договорами на выполнение проектных работ.

Проект планировки и застройки сельского населенного пункта до его утверждения согласуется с исполкомом районного Совета народных депутатов. Правовая природа отношений, складывающихся в процессе согласования проекта планировки и застройки между заинтересованными организациями, идентична той, которая образуется при согласовании проектов и

схем районной планировки. Утверждение проекта планировки и застройки сельского населенного пункта является актом государственного управления, аналогичным акту утверждения проекта (схемы) районной планировки, и осуществляется исполкомом областного Совета народных депутатов.

Утвержденный проект — обязательный планировочный документ для организаций и лиц, связанных с застройкой сельского населенного пункта. Вносить изменения в него можно только с разрешения утвердившего его органа.

Итак, отношения между заказчиками проектной документации (по районной планировке, планировке и застройке сельских населенных пунктов), ее непосредственным изготовителем (проектной организацией), согласовывающими и утверждающими организациями имеют как административно-правовой, так и гражданско-правовой характер и регулируются соответственно нормами административного и гражданского права.

¹ СП СССР, 1968, № 18, ст. 121.

² См.: Король В. Красиво и удобно.— Известия Советов народных депутатов, 1979, 24 апреля.

³ См.: Законодательство о капитальном строительстве, вып. 7, ч. 2.— М., 1975, с. 38.

⁴ См.: Законодательство о капитальном строительстве в СССР, т. 1.— М., 1961, с. 424.

⁵ См.: Басин Ю. Г. Правовые вопросы проектирования в строительстве.— М., 1962, с. 60.

⁶ См.: Постановление СМ СССР от 27 октября 1967 года № 988 «О материальной ответственности предприятий и организаций за невыполнение заданий и обязательств».— СП СССР, 1967, № 26, ст. 186.

⁷ См.: Король В. Красиво и удобно.