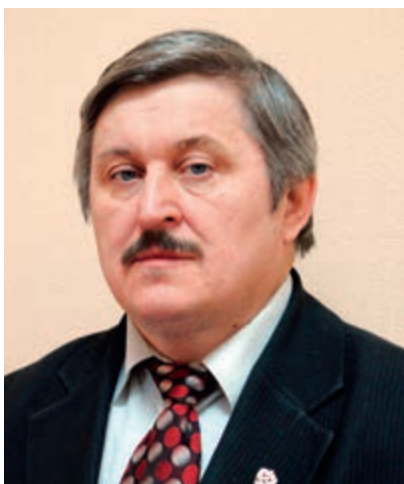


# О НОВАЦИЯХ И ПРОБЛЕМАХ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВЕ

**С принятием в декабре 2004 года нового Градостроительного кодекса РФ [1] в России началась новая и по сути, и по форме, эпоха в области территориального планирования и градостроительства.**



**Николай ИЕВЛЕВ,**  
директор по развитию  
ООО «Объединенные проекты  
Северо-Запад»  
n\_ievlev@list.ru

Законодатели, принимая новый Градостроительный кодекс, впервые определили документы территориального планирования обязательные к разработке для федерального, регионального и двух муниципальных уровней власти. Федеральный уровень должен был разработать шесть схем территориального планирования, три из которых были документами с грифом для ограниченного пользования (что вызвало критику у специалистов, различные аспекты совершенствования документов территориального планирования на федеральном уровне как целостной системы впоследствии неоднократно обсуждались). На региональном и втором муниципальном (районном) уровнях законодательство определило в качестве основного документа территориального планирования – Схемы территориального планирования региона и муниципального района соответственно. Такой подход отвечает комплексному подходу к территориальному планированию регионов и районов, и оказался востребован и удобен как для специалистов в области урбанистики, так и для государственных и муниципальных служащих, и, что немаловажно – для собственников земельных участков и инвесторов, реализующих крупные инвестпроекты регионального уровня.

Для муниципальных образований первого уровня – городских и сельских муниципальных образований в качестве главного документа был определен Генеральный план. Вкупе с Правилами землепользования и застройки (ПЗЗ)

*В статье рассмотрены актуальные вопросы, связанные с современным этапом развития территориального планирования и градостроительства в Российской Федерации. Показана проблематика практического применения территориального и стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях. Автором даны предложения по качественному совершенствованию политики в области территориального планирования и градостроительства на муниципальном и региональном уровнях.*

**Ключевые слова:** территориальное планирование, стратегическое планирование, муниципальное управление.

**Nikolay Ievlev. ABOUT NOVATIONS AND PROBLEMS IN URBAN PLANNING**

*The article deals with topical issues of spatial planning and urban development in the Russian Federation. It is shown problems of practical application of territorial and strategic planning at the regional and municipal levels. The author gives suggestions for qualitative improvement of policy in the field of spatial planning and urban planning at the municipal and regional levels.*

**Keywords:** spatial planning, strategic planning, municipal management.

УДК 332.142.4

поселения он образовывал стройную и законченную систему территориального планирования и зонирования соответствующего муниципального образования первого уровня. Конечно же, главной проблемой при этом оказался человеческий фактор. Принимавшие новое законодательства позабыли главную деталь – на муниципальном уровне не было специалистов в области урбанистики. Комитеты по архитектуре исторически присутствовали в администрациях районов, а на на первом уровне (в сельсоветах) – только землеустроители.

В одночасье обеспечить специалистами в области градостроительства и территориального планирования все муниципальные образования было попросту невозможно. Так, например, для Ленинградской области возникла потребность «оснастить» специалистами данного профиля – более 200 муниципальных образований первого уровня. Естественно, что в кратчайшие сроки это сделать не удалось и возникли проблемы прежде всего со сроками разработки Генеральных планов. Некоторые муниципальные образования, «запустив» процесс разработки Генпланов в 2007-2008 годах не смогли завершить их разработку и к 2013 году. Только экстренное административное вмешательство придавало импульс в таких случаях. Значение и масштаб помощи со стороны комитета по градостроительству и архитектуре Ленинградской области в решении проблемы можно проследить по материалам, размещенным на его официальном сайте [2]. Отметим, что существенным подспорьем в этом процессе стали материалы, опубликованные на страницах одного из лучших, на наш взгляд, градостроительных журналов всего постсоветского пространства – «Вестник. Зодчий. 21 век», культивирующего и сохраняющего традиции советско-российской школы урбанистики [3, 4]. Тему новаций и пра-

воприменительной практики в области территориального планирования и градостроительства постоянно отслеживает и журнал «Самоуправление» [5, 6].

Попробуем проанализировать существующие на текущий момент проблемные вопросы в территориальном планировании и градостроительстве на примере двух регионов – города Санкт-Петербурга и Ленинградской области в контексте развития муниципальных образований этих регионов.

Несмотря на то, что нас в первую очередь интересует территориальное планирование муниципальных образований, начнем с изменений, которые прошли за рассматриваемый период на федеральном уровне, поскольку именно федеральное законодательство определяет тактику и стратегию развития градостроительной политики на всех уровнях власти.

Существенным событием, оказавшим влияние на развитие вопросов территориального планирования и градостроительной политики в РФ стало расформирование Минрегионразвития РФ, которое было своего рода «закоперищиком» всей стратегии в области территориального планирования. Вопросы развития строительного комплекса при этом отошли к новому федеральному органу исполнительной власти – Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, а вопросы связанные с территориальным и стратегическим планированием отошли к Минэкономразвития РФ. Безусловно, процесс перераспределения полномочий между ведомствами на некоторое время существенно притормозил решение ряда вопросов, связанных с реализацией госполитики в области территориального планирования и градостроительства.

Неожиданно быстро был принят Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Рос-

сийской Федерации», который до этого долгое время был на согласовании. В результате, к моменту его принятия на федеральном, региональном и муниципальном уровнях многие работы по терпланированию, по сути, были уже выполнены. И по факту и в регионах, и в муниципальных образованиях документы по стратегическому планированию развития территорий, которые должны были лечь в основу документов терпланирования пришлось подгонять под уже разработанные и утвержденные схемы и Генпланы.

Региональный уровень в результате принятого в 2004 году Градостроительного кодекса РФ оказался самым бесправным: за его органами исполнительной власти остались только вопросы связанные с разработкой схем территориального планирования регионов, согласование схем территориального планирования муниципальных образований оговоренного перечня вопросов, и контроль за соблюдением федерального законодательства в сфере градостроительства и территориального планирования. При этом, как правило, региональные власти строго следовали за федеральными установками и федеральным законодательством. Применяемые же новации в основном касались регулирования количества комитетов и других структур исполнительной власти, задействованных при согласовании документов территориального планирования муниципальных районов и поселений.

Город Санкт-Петербург, как субъект РФ не передавал полномочия на муниципальный уровень власти. Все новации здесь, в основном, свелись к необходимости корректировать Генплан и ПЗЗ города для учета того или иного неучтенного или вновь заявленного инвестпроекта. Наиболее емкой корректировкой Генплана Санкт-Петербурга стала корректировка, связанная с разработкой проекта города-спутника «Южный» на территории Пушкинского района Санкт-Петербурга, появление которого вызвало и продолжает вызывать массу споров среди архитектурной общественности и простых петербуржцев.

Ряд регионов решил воспользоваться предоставленной возможностью и принять собственные новации в области территориального планирования, офор-

мив их региональными законами. Характерен пример Ленинградской области. Законодательное собрание Ленинградской области областным законом Ленинградской области от 07.07.2014 №45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» провело в области, можно сказать, реформу территориального планирования. Данным законом полномочия от сельских муниципальных образований первого уровня в области территориального планирования были изъяты и переданы на второй (районный) уровень. На сей раз уже администрации районов оказались не готовы к такому ходу реформы, поскольку объем вновь делегированных полномочий добавил и существенный объем работы, на выполнение которого в районных администрациях не было ни людских ресурсов, ни финансового подкрепления в бюджетах районов.

Закон вступил в силу и применяется с 1 января 2016 года. Сельские администрации посчитали вопрос о передаче полномочий решенным и сняли с себя обязательства по реализации территориального планирования и градостроительной политики на своем уровне, а администрации муниципальных районов стали формировать свой порядок работы в данном направлении. Как всегда крайними оказались инвесторы, которым пришлось и приходится ждать утряски возникших разногласий. Кроме того, специалисты в области урбанистики и градостроительства и муниципального управления до сих пор дискутируют о том соответствует ли такая реформа, фактически лишившая первый муниципальный уровень возможности реализовать законные права жителей поселений на обеспечение своих законных интересов в области территориального планирования и градостроительства, федеральному законодательству в полном объеме.

Дополнительную проблематику вносит правоприменительная практика Росреестра РФ и подчиненных ему кадастровых палат. По сути, уже после разработки, согласования и утверждения документов территориального планиро-

вания и зонирования муниципальных образований в установленном законодательством порядке граждане, собственники земельных участков и инвесторы, предполагающие к реализации свои инвестпроекты в соответствии с уже утвержденными документами территориального планирования и зонирования – Генпланами и ПЗЗ – получают отказы в выдаче документов о переводе земель из одной категории в другую на основании выписок из генпланов и ПЗЗ. Плюс дополнительно требуется провести разработку карт(планов) населенных пунктов или соответствующих территориальных зон. А это опять затяжка времени с началом реализации заявленных инвестпроектов и потери муниципальных бюджетов сразу по двум статьям. Перевод земель из одной категории в другую как правило ведет к существенному повышению ставок земельного налога. Эти средства в виду затяжки перевода земель из одной категории в другую не пополняют муниципальные бюджеты. И не поступают средства от реализованных инвестпроектов. Это приводит к дефициту не только бюджетов муниципальных образований, но и дефициту доверия со стороны инвесторов.

С учетом вышесказанного, на наш взгляд, необходимо:

- провести оперативный мониторинг региональных новаций уполномоченным федеральным исполнительным органам власти – Минэкономразвития РФ в области территориального планирования и градостроительства.
- проанализировать опыт таких новаций;
- отобрать положительные наработки к правоприменительной практике для последующего внедрения;
- унифицировать правоприменительную практику на территории всех субъектов РФ;
- объявить марафон на внедрения инноваций в правоприменительной практике в области территориального планирования и градостроительства на 5-7 лет;
- рекомендательно оформить приоритет прав собственника и инвестора, предполагающих развитие на своих территориях инвестиционных проектов, а не занимающихся спекулятивными операциями с землей. **С**

**СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:**

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 (ред. от 30.12.2015, с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016)// СПС Консультант-Плюс.
2. Официальный сайт комитета по архитектуре и градостроительству Ленинградской области. – [Электронный ресурс.] – <http://www.arch.lenobl.ru/>.
3. Иевлев Н.В, Гузов Ю.Н., Третьяк В.П., Чистякова Т.Н. От территориального планирования к управлению территорией// Вестник. Зодчий 21 век. – 2010. – №1(34). – С.40-43.
4. Иевлев Н.В., Кузнецов А.В., Санин В.Л. Территориальное планирование, инвестиционные проекты и историко-культурный потенциал территорий предполагаемый застройки// Вестник. Зодчий 21 век. – 2012. – № 1(42). – С.14-19.
5. Иевлев Н.В. Территориальное планирование как инструмент развития муниципальных образований// Самоуправление. – 2013. – № 6. – С.11-13.
6. Иевлев Н.В. Законодательная дилемма о местном самоуправлении// Самоуправление. – 2014. – № 7-8. – С.31-33.