

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ГОРОДОВ И СЕЛ

Береговских Анна Николаевна,
руководитель ООО «Институт
территориального планирования «Град»,
Россия, Омск,
e-mail: aberegovskih@itpgrad.ru

Стуканева Ирина Георгиевна,
главный архитектор ООО «Институт
территориального планирования «Град»,
Россия, Омск,
e-mail: istukaneva@itpgrad.ru

УДК 711

Шифр научной специальности: 2.1.13 Градостроительство, планировка сельских населенных пунктов (архитектура)

Аннотация. Достижение целей социально-экономического и пространственного развития российских городов и сел, задачи преодоления демографического кризиса, выраженная потребность в значительном увеличении доли индивидуального жилищного строительства в общих объемах жилья – все это требует пересмотра государственной градостроительной политики в целом и методологии территориального планирования в частности.

В статье рассмотрены проблемные вопросы развития территорий населенных пунктов (городов и сел), связанные с законодательными упущениями и методическими пробелами, даны предложения по принятию принципов и критериев – оснований для расширения границ населенных пунктов, принятие которых позволит разработать методологические основы совершенствования действующего правового регулирования градостроительных и земельных отношений в интересах населения страны, и подготовке обоснований для изменения границ населенных пунктов в целях согласования проектов генеральных планов.

Ключевые слова: территориальное развитие, территориальное планирование, границы населенных пунктов, земли населенных пунктов, генеральный план, комплексное социально-экономическое и пространственное развитие.

TERRITORIAL DEVELOPMENT OF TOWNS AND VILLAGES

Beregovskikh Anna Nikolaevna,
Institute of Territorial Planning «Grad», director,
Russia, Omsk

Stukaneva Irina Georgievna,
Institute of Territorial Planning «Grad», chief architect,
Russia, Omsk,
e-mail: istukaneva@itpgrad.ru

Annotation. Achieving the goals of socio-economic and spatial development of Russian cities and villages, the challenges of overcoming the demographic crisis, and the expressed need for a significant increase in the share of individual housing construction in total housing volumes – all this requires a review of state urban planning policy in general and territorial planning methodology in particular. The article considers problematic issues of the development of territories of settlements (cities and villages) related to legislative omissions and methodological gaps, makes proposals for the adoption of principles and criteria – grounds for expanding the boundaries of settlements, the adoption of which will allow to develop methodological foundations for improving the current legal regulation of urban planning and land relations in the interests of the population, and the preparation of justifications. to change the boundaries of settlements in order to coordinate draft master plans.

Keywords: territorial development, territorial planning, boundaries of settlements, lands of settlements, master plan, integrated socio-economic and spatial development.

Введение

Населенными местами, или населенными пунктами, называют места, территории, заселенные людьми. Более привычное и интуитивно понятное определение населенного места – это поселение, первичная единица расселения людей в пределах общей застроенной жилым и объектами сопутствующей инфраструктуры территории. Однако в рамках российского законодательства термин «поселение» определен иначе, это муниципальное образование, в состав которого может входить несколько населенных пунктов. Территория поселения включает, кроме территорий населенных пунктов (категория земель «земли населенных пунктов»), территории других категорий земель, в том числе земли сельскохозяйственного использования, земли лесного фонда, земли промышленности, земли особо охраняемых природных территорий и другие. Но это не говорит о том, что внутри населенного пункта не могут находиться участки сельскохозяйственного или производственного назначения. Земельным кодексом определено, что в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с

градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам: жилым; общественно-деловым; производственным; инженерных и транспортных инфраструктур; рекреационным; сельскохозяйственного использования; специального назначения; военных объектов; иным территориальным зонам.

Обязательный признак населенного пункта – постоянство использования его как места проживания людей. Населенные пункты бывают большими и малыми, имеют различные статусы. Самый крупный или значительный населенный пункт приобретает статус города, государственной столицы. Другие крупные и влиятельные города становятся столицами региональными. Населенные пункты могут быть городскими или сельскими. К городским относятся города и поселки, к сельским – села, деревни, аулы и другие подобные жилые образования. Крупные города, как правило, становятся центрами муниципальных образований – городских округов, в состав которых могут входить другие городские и сельские населенные пункты. Поселки, опорные сельские населенные пункты формируют вокруг себя муниципальные образования – муниципальные округа.

Ключевое значение для территориального планирования развития населенных мест имеют границы населенных пунктов, так как в соответствии с российским законодательством жилье, школы, детские сады, поликлиники и другие подобные социально значимые объекты могут строиться и существовать только в пределах границ населенных пунктов. Исходя из назначения населенных пунктов мы можем предложить более яркое и понятное определение. Населенный пункт – это место для жизни. И это место испокон веков определялось, обозначалось и огораживалось, но никогда не фиксировалось навсегда, навечно. Граница поселения изменчива и должна быть такой. Как первостепенный элемент искусственно создаваемого человеком материального мира И. Г. Лежава рассматривает именно преграды, которыми человек отгораживается от окружающего мира и создает внутреннюю и внешнюю структуру города или сооружения [1]. В зависимости от множества обстоятельств, природных явлений и достижений технического прогресса меняется жизненный уклад и меняются потребности в ресурсах, призванных обеспечить достойный уровень жизнеустройства в определенном моменте. Базовым ресурсом является территория.

К сожалению, проблемам территориального развития населенных мест посвящено не так много современных исследований, самыми яркими выступлениями, доказывающими государственную значимость увеличения площадей городов, можно отметить публикации А. С. Кривова, в которых автор убедительно доказывает наличие колоссальных потребностей в дополнительных территориях для жилищного и инфраструктурного строительства, необходимых для достижения национальных целей. Эти потребности А. С. Кривов определил как двухкратное увеличение застроенных территорий всей страны, приводя в

качестве доказательства факт изменившейся структуры ввода жилья в России в последние годы: ввод ИЖС составил почти 70% от общего количества, введенного в 2024 году в стране. Эксперт предлагает ввести новый объект территориального планирования – зоны градостроительного развития, описывая эти зоны как большие территории, пригодные для строительства, выявленные на территориях, приближенных к существующим городам, в том числе в пригородных зонах [2]. Концептуальные основы для выявления новых территориальных ресурсов предполагается заложить при разработке принципиально новой генеральной схемы расселения, инициированной НОПРИЗ, о чем доложил в Торгово-промышленной палате России А. Шамузафаров 10 марта на конференции «Градостроительный кодекс Российской Федерации: оценка реализации за 20 лет»¹.

Вопросам совершенствования систем сельского расселения уделяют внимание Т. Ю. Быстрова и Г. В. Мазаев [3]. Вопросами установления и изменения границ населенных пунктов в рамках разработки методологии комплексного градостроительного проектирования занимается ИТП «Град» [4, 5].

Изложенное выше подтверждает актуальность темы территориального развития в целях комплексного социально-экономического и пространственного развития населенных мест. Объектом исследования авторы определили границы населенных пунктов.

Предмет исследования – принципы и критерии установления границ населенных пунктов.

Целью исследования авторы статьи определили подготовку предложений по установлению критериев, являющихся основанием для согласования решений генерального плана в части расширения границ населенных пунктов.

Границы населенных пунктов. Сложившаяся ситуация

Границы населенных пунктов наряду с функциональным зонированием (планируемое размещение объектов местного значения может утверждаться отдельной картой, не входящей в состав генерального плана) относятся к обязательной утверждаемой части генерального плана. Сведения о границах населенных пунктов вносятся в единый государственный реестр недвижимости и имеют юридическую значимость. Установлены подробные и жесткие правила по формированию данных о границах населенных пунктов как об объектах правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений. У границ населенных пунктов двойная роль: с одной стороны, они должны сдерживать жилищное строительство, не позволять разрастание городов, оберегать земли сельскохозяйственного назначения и лесного фонда от застройки; с другой – создавать

¹ Анвар Шамузафаров представил поправки в Градостроительный кодекс РФ [Электронный ресурс] // НОПРИЗ. URL: <https://nopriz.ru/news/?ID=37698> (дата обращения 17.03.2025).

возможности для развития городов и сел, в том числе для улучшения жилищных и инфраструктурных условий.

Казалось бы, что все границы населенных пунктов установлены по единым правилам, ограничивают освоенные, так называемые «селитебные территории» (к сожалению, термин «селитебные территории» выведен из нормативного поля, но в профессиональном дискурсе он все же остался как наиболее точно определяющий назначение территории населенного пункта) муниципальных образований от территорий иного назначения. На практике дела обстоят иначе. Мы не сможем выявить принципы и методологические подходы, основываясь на которые были установлены границы множества российских городов и сел. Рассмотрим несколько характерных примеров установленных границ населенных пунктов из практики градостроительного проектирования ИТП «Град» в различных регионах страны. Граница населенного пункта (города Владивосток) наряду с селитебной зоной охватывает огромные лесные массивы, но не все, которые можно было бы охарактеризовать общими признаками принадлежности к городским лесам, играющим роль городской рекреации (рис. 1).

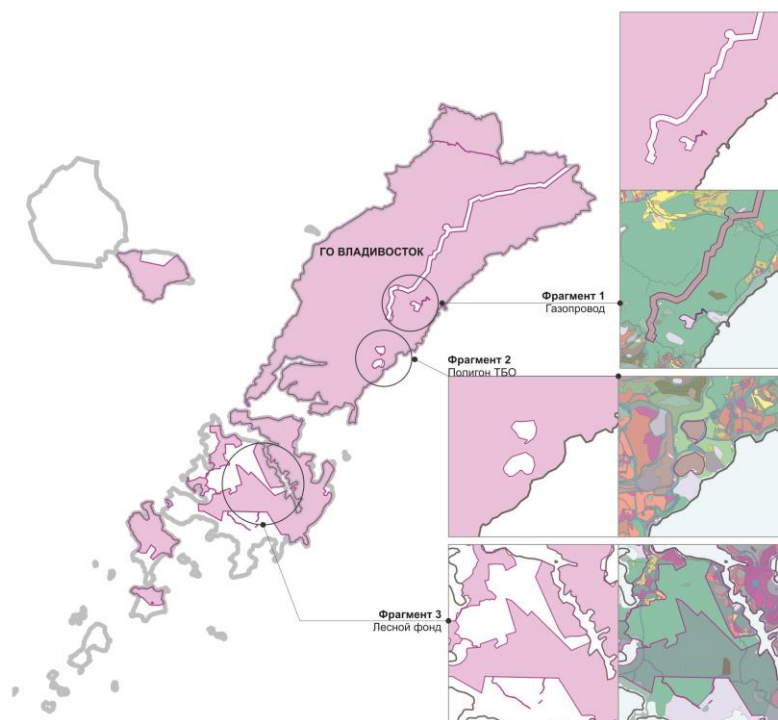


Рисунок 1. Владивосток. Иллюстрация составлена авторами

Населенный пункт может состоять из нескольких районов, находящихся вдали друг от друга, даже за пределами общего контура муниципального образования. В составе муниципального образования Городской округ город Новый Уренгой один населенный пункт – город Новый Уренгой. Его граница определена несколькими контурами, охватывающими застроенные территориальные образования – это самостоятельные поселки Коротчаево и Лембиха, но

административно они представляют собой микрорайоны города Новый Уренгой, хотя и находятся от него на расстоянии более 60 километров (рис. 2). А жилые районы «Крутая горка» и «Береговой», входящие в состав населенного пункта г. Омск (городской округ), расположены на территории другого муниципального образования, в Омском муниципальном районе (рис. 3).



Рисунок 2. Новый Уренгой. Иллюстрация составлена авторами

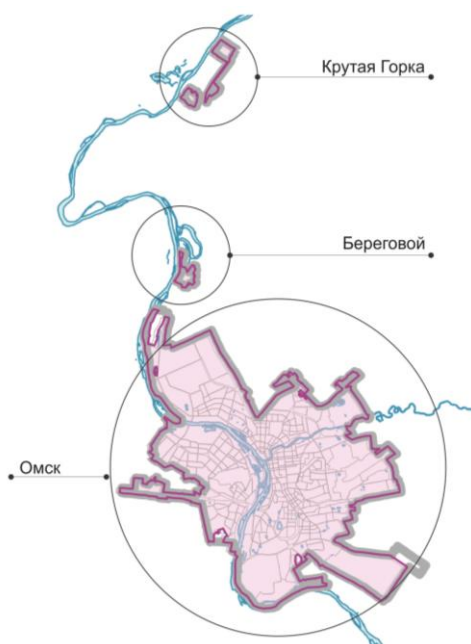


Рисунок 3. Омск. Иллюстрация составлена авторами

Граница города Волгограда почти совпадает с границей муниципального образования. Населенный пункт имеет сложную границу и опоясывает крупные застроенные массивы жилого и производственного назначения. Из площади города «вырезаны» отдельные участки, в том числе занятые фактически существующими улицами и участками индивидуальной жилой застройки. Также «вырезаны» территории садоводческих товариществ (рис. 4).

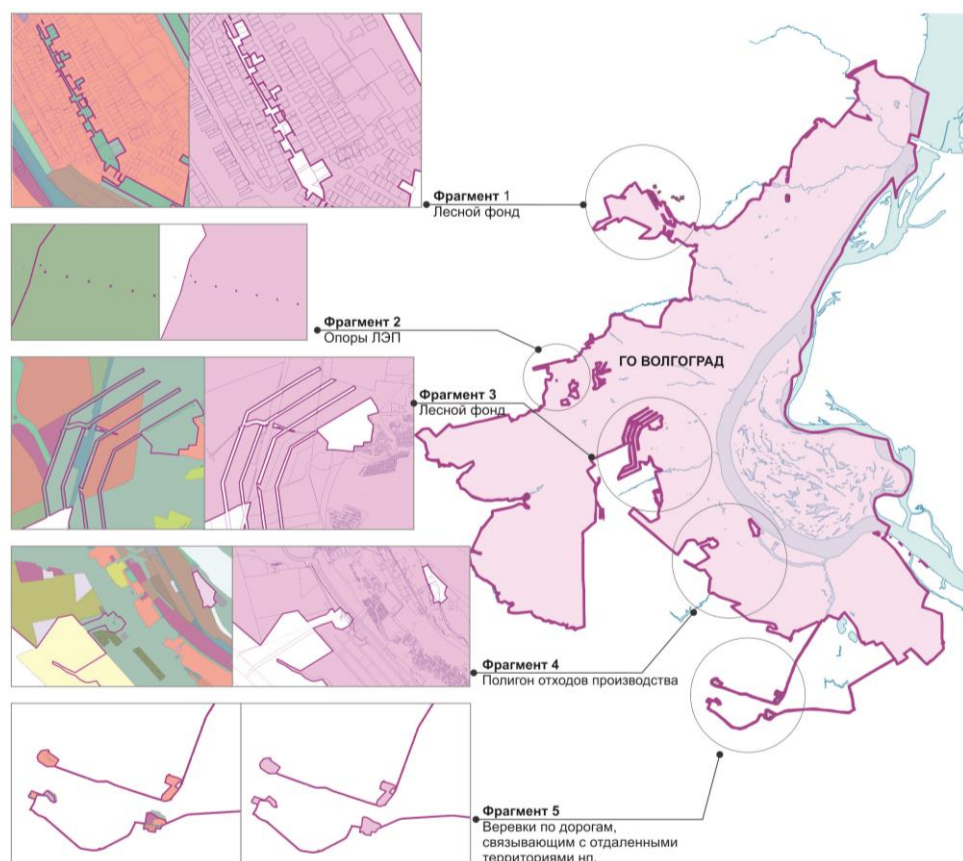


Рисунок 4. Волгоград. Иллюстрация составлена авторами

Граница Тюмени также почти совпадает с границей муниципального образования и соприкасается с территорией населенного пункта соседнего муниципального образования, город фактически не имеет территорий для развития в пределах своего муниципалитета.

Граница Сургута в отличие от названных примеров определяет селитебную часть муниципального образования, основные промышленные и рекреационные зоны находятся за пределами населенного пункта.

Граница населенного пункта в Туапсинском районе плотно сжимает застроенную селитебную территорию, а расположенные на окраинах жилые массивы представляют собой дырчатую решетку, состоящую из земельных участков, включенных в земли населенного пункта на основании «лесной амнистии», и участков, относящихся к лесному фонду, землям сельскохозяйственного назначения или землям обороны. В таких случаях многие фактически существующие улицы также не входят в состав населенного пункта (рис. 5).



Рисунок 5. Туапсинский район Краснодарского края. Иллюстрация составлена авторами

Во многих городах, в том числе в Нижневартовске, территории, по которым проходят магистральные инженерные сети (нефтепроводы, газопроводы и т. д.), участки, фактически занятые свалками и пустырями, участки, отнесенные какими-либо документами к государственному лесному фонду, но признаками леса не обладающие (давно застроены, и лес на них не растет), «вырезаны» из общего контура населенного пункта (рис. 6).

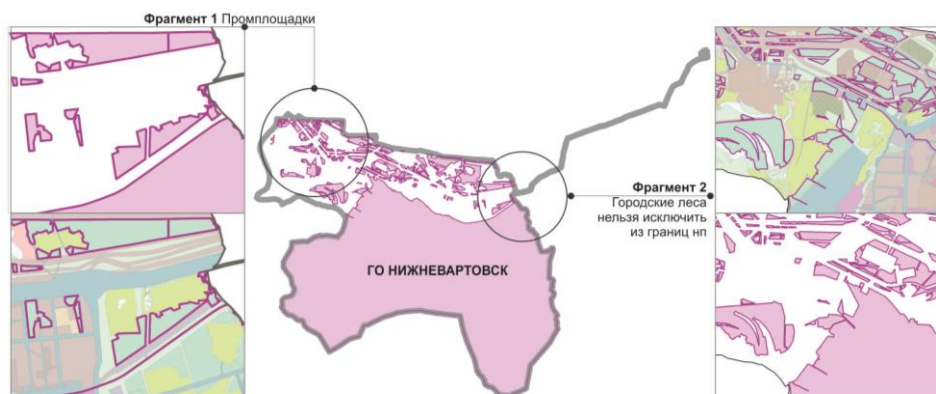


Рисунок 6. Нижневартовск. Иллюстрация составлена авторами

Распространена ситуация, когда селитебные территории соседних населенных пунктов представляют собой единое целое, один входит в другой, у них общие улицы, общая инфраструктура. Такие населенные пункты могут входить в состав одного муниципалитета, а могут относиться к разным (Тюмень и Тюменский район, Сургутский район).

Анализируя рассмотренные примеры и обобщая повторяющиеся подходы к установлению границ населенных пунктов, можно сделать некоторые оценочные выводы.

Границы населенных пунктов устанавливаются не в целях создания единого селитебного пространства, обеспечивающего сбалансированное жилищное и инфраструктурное развитие, а путем механического включения в площадь населенного пункта всех возможных участков (неразграниченные государственные земли или участки, «попавшие под лесную амнистию»), расположенные в данном муниципальном образовании, несмотря на то, нужны эти участки для развития жилья и социальной сферы или нет. Главный принцип – непротиворечия земельному законодательству.

Изрезанность и «дырчатость» территорий населенных пунктов объясняется стремлением муниципальных властей исполнить все нормы законодательства и внести своевременно границы населенных пунктов в единый государственный реестр недвижимости. Выполнение норм требует больших затрат как времени, так и денег, но действительной пользы для социально-экономического и пространственного развития поселений не дает: вырезание, извлечение трубопроводов, садоводческих или лесных участков, территорий свалок из границ населенного пункта не переносит эти объекты фактически в другие места. Градостроительная ситуация не меняется. Все остается по-прежнему: сады, свалки и трубопроводы выполняют свою роль в неизменном пространстве.

Граница населенного пункта, являющаяся объектом градостроительного проектирования и устанавливаемая посредством утверждения градостроительной документации (генеральным планом), фактически полностью подчинена земельному законодательству и находится в абсолютной зависимости от волеизъявления уполномоченных представителей министерств и ведомств, федеральных собственников земельных участков.

Методологической основы проектирования границ населенных пунктов, подлежащих развитию, принятой на федеральном уровне, нет. Методические рекомендации по подготовке муниципальных документов территориального планирования² содержат только положения об ограничениях, которые целесообразно учитывать при определении границ населенных пунктов, в том числе: зоны с особыми условиями использования территорий; ограничения, связанные с охраной объектов культурного наследия; ограничения, определяемые наличием масштабных инвестиционных проектов и структурой существующего землепользования. Специальный раздел рекомендаций «Определение границ населенных пунктов», ссылаясь на нормы Земельного кодекса, говорит о невозможности пересечений границ населенных пунктов с земельными участками и границами муниципальных образований. Рекомендуются при установлении или изменении границ населенных пунктов учитывать все земельные

² Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, муниципальных округов, городских и сельских поселений (проектов внесения изменений в такие документы): приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 6 мая 2024 г. № 273

участки, имеющие категорию «земли населенных пунктов» и «земли особо охраняемых территорий», на которых существует или планируется застройка, характерная для населенного пункта. Подробно указываются требования федерального закона «О лесной амнистии» и требования по учету земельных участков в едином государственном реестре недвижимости. Единственный методологический подход, обозначенный в рекомендациях, – это снижение количества точек перелома, описывающих границу населенного пункта, с учетом существующих земельных участков.

Отсутствие рекомендаций к содержанию обоснований необходимости изменения границ населенных пунктов порождает множество проблем при согласовании генеральных планов. Планируемое развитие селитебных территорий городских и сельских населенных пунктов, даже если это необходимо для достижения целей социально-экономического развития, блокируется действующим законодательством и приведенными положениями методических рекомендаций.

Обоснование и согласование расширения границ населенных пунктов

На фоне разнородности и противоречивости применяемых методов установления границ населенных пунктов, по сути, запрещающих территориальное развитие, продиктованных административными регламентами и исполняемых в рамках посредственной исполнительской дисциплины, вопрос расширения границ городов для жилищного и социокультурного строительства стоит еще более остро.

Обоснование вовлечения в городскую жизнь дополнительных территорий необходимостью достижения целевых показателей социально-экономического развития или удовлетворения потребностей горожан в земельных участках для индивидуального жилищного строительства (даже многодетных семей!) не является в современных реалиях ни убедительным, ни достаточным основанием для получения согласования генерального плана, что означало бы согласование перевода земель иных категорий в категорию земель населенных пунктов.

Мы наблюдаем соперничество федеральных ведомств в отстаивании имущественных прав на государственные земли подобно борьбе частных собственников за свои интересы, которых не волнуют интересы общества, интересы жителей, которые, например, выразили желание построить индивидуальные дома и необходимую социальную инфраструктуру на прилегающих к городу территориях, так как внутри границ населенного пункта незастроенных участков в пределах жилых зон нет. Интересы людей в таких случаях не рассматриваются как самые приоритетные государственные интересы. Если востребованные для развития населенного пункта территории относятся к другой категории земель, то почти в 100% случаев (за очень редким исключением) проект генерального плана соответствующим ведомством согласован не будет. Наиболее ярко такое положение дел демонстрирует

постановление Конституционного суда Российской Федерации от 22 сентября 2023 г. № 45-П³, который полностью принял сторону Минприроды России и Рослесхоза в отношении присоединения территорий, входящих в состав гослесфонда, независимо от фактического состояния этой территории, и «исходя из конституционных предписаний, в частности о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» и провозгласил свой окончательный, не подлежащий обжалованию вердикт – территории лесного фонда могут быть переведены в категорию «земли населенных пунктов» только при условии согласования соответствующими ведомствами.

В то же время в цитируемом постановлении отмечается, что «федеральный законодатель не только вправе, но и обязан устанавливать – с учетом целей сохранения средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду, а также обеспечения сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности – порядок определения границ населенных пунктов и границ земель лесного фонда, перевода земель лесного фонда в земли других категорий, а также порядок подготовки и согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, предусматривающих включение земель лесного фонда в состав территории населенных пунктов, не снимая при этом с государства конституционной ответственности за сохранение лесов и не освобождая его от обязанности осуществлять эффективный контроль за лесопользованием». Однако градостроительное законодательство, кроме последовательности юридических процедур по согласованию карты границ населенных пунктов, являющейся неотъемлемой частью проекта генерального плана, никаких порядков не содержит. Уполномоченный орган вправе согласовать или не согласовать такой проект исходя из своих ведомственных соображений, которые в отличие от градостроительных требований утверждены приказом Минприроды России именно в тот судьбоносный день, когда было принято постановление Конституционного суда, 22 сентября 2023 г. № 616 «Об утверждении порядка и критериев определения невозможности использования лесов и осуществления мероприятий по сохранению лесов на землях лесного фонда»⁴. Может ли быть такое совпадение случайным?

³ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 22 сентября 2023 г. № 45-П по делу о проверке конституционности частей 7 и 8 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой собрания депутатов Кыштымского городского округа Челябинской области

⁴ Об утверждении порядка и критериев определения невозможности использования лесов и осуществления мероприятий по сохранению лесов на землях лесного фонда: приказ Минприроды России от 22.09.2023 № 616.

Приказом утверждено пять критериев, когда дальнейшее использование территорий в качестве лесного фонда считается невозможным. К таким критериям (кратко) отнесены: наличие на застроенном земельном участке, имеющем пересечение с землями лесного фонда на площади не более 0,1 га (далее по лесоустроительной инструкции); расположение на землях лесного фонда линейного объекта, зарегистрированного в ЕГРН; все границы участка, не занятого лесными насаждениями, являются смежными с границами земельных участков, относящихся к категории земель населенных пунктов; земельный участок является местом погребения; все границы участка являются смежными с границами земельных участков, не относящихся к категории земель лесного фонда, при некоторых условиях к его геометрической фигуре. Мы видим, что ни один установленный ведомством критерий не отвечает задачам социально-экономического и пространственного развития населенных пунктов. Работоспособность названных документов демонстрируется угрожающими «успехами» Рослесхоза, наращивающего судебные практики по отмене генеральных планов, предусматривающих комплексное социально-экономическое и пространственное развитие городов и поселков за счет прилегающих пригородных территорий. Так, отменены генеральные планы Воронежа, Циолковского и многих больших и малых городов и сел⁵.

Предлагаемые принципы и критерии установления границ населенных пунктов

В продолжение определений высших государственных ценностей приведем некоторые национальные цели развития страны, утвержденные Указом президента России от 7 мая 2024 г. № 309, в том числе в целях обеспечения устойчивого экономического и социального развития, увеличения численности населения страны и повышения уровня жизни граждан. Первые три национальные цели: сохранение населения, укрепление здоровья и благополучия людей, поддержка семьи; реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотической и социально ответственной личности; комфортная и безопасная среда для жизни. Очевидно, что среда для жизни – это не только окружающая природная среда, но и не менее значимая, важная, нужная людям среда городская.

К целевым показателям отнесены выраженные числовыми значениями повышение коэффициента рождаемости, увеличение продолжительности жизни, увеличение обеспеченности граждан жильем, улучшение социальной инфраструктуры, модернизация инженерных сетей, создание комфортной среды и общественных пространств.

⁵ См., напр.: Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 21.08.2024 № 14-КАД24-З-К1, Решение Амурского областного суда № 3А-105/2023 3А-105/2023~М-101/2023 М-101/2023 от 22.12.2023 по делу № 3А-105/2023, Решение Верховного Суда Республики Тыва № 3А-21/2024 3А-21/2024~М-31/2024 М-31/2024 от 21.06.2024 по делу № 3А-21/2024, Решение Орловского областного суда № 3А-35/2023 3А-35/2023~М-55/2023 М-55/2023 от 19.12.2023 по делу № 3А-35/2023, Решение Тюменского областного суда № 3А-32/2021 3А-32/2021~М-19/2021 М-19/2021 от 03.06.2021 по делу № 3А-32/2021

Разве возможно достичь этих целей и показателей при неизменности существующих границ населенных пунктов (примеры приведены ранее), когда в городе низкая жилищная обеспеченность, не хватает детских садов и школ, не хватает благоустроенных парков, изжили себя инженерные коммуникации?

Ответ очевиден. Требуется обоснованная методология территориального развития, на основе которой будут сформулированы критерии определения территорий, предназначенных для развития городов и сел посредством их перевода в категорию земель населенных пунктов.

Проведенные ранее исследования и накопленный практический опыт территориального планирования позволяет авторам статьи предложить некоторые принципы и критерии, применимые к проектированию новых границ населенных пунктов и обосновывающие их территориальное развитие.

В качестве основы принимаемых решений территориального планирования можно разработать уникальные принципы каждому региону нашей необъятной страны с учетом природно-климатических характеристик и других особенностей. Для примера можно рассмотреть некоторые базовые принципы устойчивого развития, принятые ООН⁶:

- в новых населенных пунктах или кварталах городов создается гуманная этажность жилых объектов (не выше 5 этажей), планировочные решения учитывают создание удобной транспортной инфраструктуры, легкую доступность административных, деловых и торговых центров, социальных учреждений;
- застройка ведется по принципу ячеек, то есть создаются зеленые дворы, детские площадки, деловые кварталы с высотным строительством отделяются от жилых зелёных районов;
- при создании транспортной инфраструктуры предпочтение отдается наиболее приемлемому с экологической точки зрения транспорту (троллейбусы, трамваи, фуникулеры, надземные и наземные электропоезда и т. д.); серьезное внимание уделяется развитию общественного транспорта; стимулируется и поддерживается пользование велосипедами;
- выполняется достоверный расчет парковочных мест вблизи жилых массивов и административно-деловых центров в привязке к демографическому и экономическому развитию региона;
- большое внимание уделяется благоустройству территорий, то есть создаются искусственные водоемы (где есть возможность), парки, аллеи, устраиваются набережные и т. п.;

⁶Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 г. № 70/1

- рассчитывается функциональное назначение каждого квартала, с учетом демографических перспектив, региональной экономической специфики (к примеру, промышленные предприятия создаются с учетом розы ветров и других факторов) и даже реалий макроэкономики;

- при создании инженерной инфраструктуры учитывается возможность использования локальных источников возобновляемой энергии в каждом квартале.

Мы в первую очередь обращаем внимание читателя на принципы устойчивого развития, или принципы хорошего города, чтобы не возник соблазн подстроить нормативы градостроительного проектирования и правила землепользования и застройки под сложившиеся и кажущиеся неизменными условия ограниченных территориальных ресурсов. Например, можно пойти и по-другому, менее гуманному, но более экономному пути: запретить индивидуальное и малоэтажное строительство, установить максимальную плотность застройки за счет снижения требований к благоустройству и озеленению. И тем самым решить проблемы. Однако, у нас иной взгляд.

В нашей стране территориальные ресурсы для создания благоприятных условий для жизни людей ограничены быть не могут или не должны быть ограниченными. Россия – самая большая страна в мире, где самая низкая плотность населения! Самым главным приоритетом при принятии решения о назначении территорий должен быть приоритет качества жизнеустройства, определяемого на основе базовых принципов устойчивого развития. И этот приоритет должен быть положен при разработке региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, в составе которых нужно устанавливать нормативы по плотности застройки наряду с нормативами по обеспеченности и доступности объектов инфраструктуры, в том числе парковок и озелененных территорий.

Таким образом, к критериям, являющимся однозначным, убедительным, законным основанием расширения границ населенных пунктов, предлагается отнести два основных критерия:

- территории, определенные генеральным планом на основе комплексной градостроительной оценки в соответствии с принятыми нормативами градостроительного проектирования, правилами землепользования и застройки и расчетом потребности в дополнительных территориальных ресурсах, основанном на демографическом и инвестиционном прогнозах, выполненных в составе стратегического мастер-плана (концепции пространственного развития), должны быть включены в границы населенного пункта;

- территории, фактически занятые жилым фондом и сопутствующей инфраструктурой, в том числе улично-дорожной сетью и общественными пространствами, должны быть

включены в границы населенного пункта (законность построек и использования земельных участков должна проверяться другими уполномоченными органами в рамках других административных процедур) независимо от имеющихся в ведомствах исторических документов, подтверждающих другое назначение этих территорий в прошлом.

В целях разрешения ожидаемых конфликтных ситуаций и противоречий градостроительных и земельно-имущественных отношений предлагается ввести в оборот новое понятие «планируемая граница населенного пункта», расширив состав объектов территориального планирования и тем самым разделив процессы стратегического, смыслового планирования от административно-технических процедур, направленных на реализацию решений территориального планирования. Такой подход аналогичен уже действующему в градостроительном законодательстве подходу к планированию красных линий. Если планируемая красная линия не нарушает интересов собственника, не пересекает принадлежащий ему земельный участок, красная линия определяется как «существующая», если планируемая красная линия определяет границы будущих территорий общего пользования и для этого требуется изъятие земельных участков, статус такой линии – «планируемая». Перенесение технического и юридического оформления границ населенных пунктов на этапы реализации генерального плана в международной практике встречается достаточно часто [6].

Утвержденная планируемая граница населенного пункта будет являться основанием для внесения изменений в документы, устанавливающие категории земель, для раздела больших земельных участков, если не требуется включение в состав населенного пункта всей его площади, для уточнения координатного описания и внесения сведений в ЕГРН.

Заключение

Результаты проведенного исследования вызывают профессиональную и общечеловеческую тревогу. Положение дел в сфере территориального развития носит угрожающий характер и может нанести непоправимый урон стране, так как фундаментальную, культурную и экономическую основу государства составляют города и села, и развиваться они могут только за счет прилегающих пригородных территорий. Навязывание незыблемости, неприкосновенности и непререкаемости по отношению к объекту территориального планирования противоречит смыслу планирования всего развивающегося и растущего. Это как ребенку купить костюмчик на всю жизнь...

Необходимо кардинально изменить политику территориального планирования и взамен основному действующему сегодня принципу главенства ведомственных и земельно-имущественных интересов руководствоваться принципами устойчивого развития и приоритетности общественного интереса.

Приведенные в статье обоснования и критерии предлагаем для использования Минэкономразвития России при подготовке решений, направленных на преодоление существующих препятствий территориального развития городов и сел, без которого невозможно достижение национальных целей комплексного социально-экономического и пространственного развития страны.

Библиография

1. Лежава И. Г. Что такое архитектура. – М.: TATLIN, 2023. – 216 с.
2. Кривов А. С. Градостроительство и жилищное строительство в РФ: цели и перемены // Местное право. – 2020. – № 4. – С. 113-124. – EDN IIMMUI.
3. Быстрова Т. Ю., Мазаев Г.В. Сельское расселение. История и типология. – М.: ТАТЛИН, 2024. – 108 с. ISBN: 978-5-00075-362-0.
4. Береговских А. Н. От градостроительства к градоустройству: монография. — Омск, 2018. — 423 с.
5. Береговских А. Н. Предложения по совершенствованию правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений // Вестник Евразийской науки. — 2024. — Т 16, № 2. — URL: <https://esj.today/PDF/59SAVN224.pdf> (дата обращения: 08.09.2024).
6. Дербегнон К. М. Порядок утверждения границ населенных пунктов в республике Бенин // Пространственные данные: наука и технологии: сборник статей по итогам научных конференций. – М., 2021. № 12. С.5–13. DOI: 10.30533/scidata-2021-12-5-13.

References

1. Lezhava, I.G. (2023). What is architecture. Moscow: TATLIN, 216 p. (in Russian).
2. Krivov, A.S. (2020). Urban planning and housing construction in the Russian Federation: goals and changes. Local Law, No. 4, pp. 113-124. (in Russian).
3. Bystrova, T.Yu., Mazayev G.V. (2024). Rural Settlement. History and Typology. Moscow: TATLIN, 108 p. (in Russian).
4. Beregovskikh, A.N. (2018). From urban planning to urban development. Omsk: Omskblankizdat. 423 p. (in Russian).
5. Beregovskikh, A.N. (2024). Proposals for improving the legal regulation of urban planning and land and property relations. The Eurasian Scientific Journal. [Online]. No. 16(2). Available from: <https://esj.today/PDF/59SAVN224.pdf> [Accessed 08 September 2024] (in Russian).
6. Degbegnon, K.M. (2021). The procedure aimed to approve the boundaries of settlements in the Republic of Benin. Spatial Data: science, research and technology, No. 12, pp. 5-13. (in Russian).