

А.Н. Береговских

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ

Часть 1.

**Разработка градостроительной документации
муниципальных образований**





Анна Николаевна Береговских – генеральный директор Ассоциации компаний «Град», г. Омск.

Окончила архитектурно-строительный факультет Красноярского политехнического института.

Сфера деятельности – градостроительное проектирование и исследование проблемных вопросов, связанных с управлением развитием территорий, регулированием градостроительных и земельно-имущественных отношений, а также созданием информационных систем обеспечения градостроительной деятельности.

Профессиональный опыт приобретен во время работы в проектных институтах, органах архитектуры и градостроительства, государственных учреждениях, осуществления преподавательской деятельности.



А.Н. БЕРЕГОВСКИХ

**УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ
И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ**

Часть 1.

**РАЗРАБОТКА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

А.Н. Береговских, Шинкевич Д.В.
«Управление развитием территорий
и градостроительная документация.»

А.Н. Береговских
«Часть 1. Разработка градостроительной документации
муниципальных образований.»

Настоящая книга представляет собой изложение авторского взгляда на некоторые проблемы, связанные с разработкой градостроительной документации и её применения, в целях создания эффективных инструментов управления развитием территорий. Предложения методического и организационного характера в области градостроительной деятельности сформулированы в процессе разработки, обсуждения на публичных слушаниях, согласования с различными государственными и муниципальными службами градостроительных проектов в различных регионах России.

Книга адресована всем, кто связывает свою деятельность с территориальным планированием и градорегулированием, в том числе работникам органов архитектуры и градостроительства, органов по управлению государственным и муниципальным имуществом, строительным комплексом, земельными ресурсами, юридических служб исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, организаций, занимающихся градостроительным проектированием, студентами и аспирантам, обучающимся в вузах по направлениям «Архитектура и градостроительство», «Городское строительство и хозяйство», «Государственное и муниципальное управление», «Землеустройство» и др., юридических вузов и факультетов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами, связанными с управлением развитием территорий.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	8
Введение.....	12
 РАЗДЕЛ 1.	
РАЗРАБОТКА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.....	22
 Глава 1. Проблемы и новизна современной градостроительной документации.....	
	22
 Глава 2. Предложения по планировочной организации территорий муниципальных образований.....	
	25
 Глава 3. Документы территориального планирования.....	
§1. Общие положения.....	30
§2. Схемы территориального планирования муниципальных районов	34
§3. Разработка генеральных планов городских округов, городских и сельских поселений.....	47
 Глава 4. Документация по планировке территорий.....	
§1. Назначение и виды документации по планировке территории.....	73
§2. Проекты планировки территорий.....	74
§3. Проекты межевания территорий.....	106
§4. Подготовка градостроительных планов земельных участков.....	118
 Глава 5. Правила землепользования и застройки муниципальных образований.....	
	132
§1. Место правил землепользования и застройки в системе градостроительного проектирования.....	132
§2. Методологические основы подготовки правил землепользования и застройки.....	138
§3. Назначение и содержание правил землепользования и застройки.....	144
§4. Общие положения землепользования и застройки. Порядок принятия и внесения изменений в правила землепользования и застройки.....	151
§5. Подготовка карты градостроительного зонирования.....	158
§6. Составление территориальных зон.....	166

§7. Градостроительные ограничения и особые условия использования территорий.....	183
§8. Последовательность разработки карты градостроительного зонирования и градостроительных регламентов.....	202
§9. Определение градостроительного регламента использования территориальных зон.....	204
§10. Основные методические предложения по разработке правил землепользования и застройки.....	212

РАЗДЕЛ 2.

РАЗРАБОТКА КОМПЛЕКСНЫХ ПРОЕКТОВ УПРАВЛЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ.....	214
---	------------

Глава 1. Комплексный подход к управлению

градостроительным развитием муниципального образования.....	214
§1. Назначение системы управления градостроительным развитием муниципального образования.....	214
§2. Методологические основы разработки комплексных проектов.....	220
§3. Виды комплексных проектов градостроительного развития территорий муниципальных образований.....	225
§4. Цели, задачи и значение комплексных проектов управления градостроительным развитием территорий.....	227
§5. Последовательность разработки комплексного проекта.....	230
§6. Требования к материалам, подлежащим сдаче заказчику, при выполнении работ по подготовке градостроительной документации.....	258

РАЗДЕЛ 3.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ И ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	260
--	------------

§1. Роль градорегулирования в развитии земельно-имущественных отношений.....	260
§2. Предложение по принятию региональных целевых программ, направленных на реализацию Градостроительного кодекса РФ и приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жильё - гражданам России.».....	268

§3. Предложения по ожидаемой бюджетной эффективности в результате комплексного подхода к разработке градостроительной документации	271
§4. Предложения по совершенствованию градостроительного законодательства в части упрощения порядка подготовки градостроительной документации для некоторых видов городских и сельских поселений.....	276
§5. Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности и Государственный кадастр объектов недвижимости.....	278

Предисловие

Целью настоящего исследования является выявление основных принципов и общих признаков моделирования системы правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений в муниципальных образованиях на основе ресурсов информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (далее также - ИСОГД), работающей в режиме правового и информационно-аналитического инструментария аппарата местного самоуправления.

Интерес к выбранной теме обоснован профессиональной ответственностью градостроительных проектировщиков за поиск наиболее эффективного пути реализации Градостроительного кодекса Российской Федерации, приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жильё - гражданам России», реформы местного самоуправления, в том числе комплекса ЖКХ, а также стремительным развитием геоинформационных технологий. Предлагаемые разработки могут показаться своевременными и полезными для обсуждения среди представителей профессионального сообщества в связи со следующими проблемными вопросами:

- несовершенством федерального законодательства в сфере управления градостроительным развитием и недвижимостью, практическое отсутствие методической и рекомендательной документации по разработке градостроительной документации, созданию и ведению ИСОГД, соответствующих требованиям Градостроительного кодекса РФ;

- необходимостью исследования и внедрения в практическую деятельность комплексного градостроительного подхода к процессам управления развитием территорий муниципальных образований с целью улучшения инвестиционного климата, упрощения подготовки разрешительной документации для строительства и оптимизации земельных платежей;

- новыми возможностями геоинформационных технологий, применение которых в градостроительном проектировании, а также при принятии управленческих решений в сфере развития территорий, обеспечивает значительный экономический эффект.

С точки зрения нового методического подхода авторы выделяют предложение по разработке всех видов градостроительной документации в форме комплексного проекта системы управления градостроительным развитием территорий. Комплексный проект включает разработку обобщенной информационной базы о современном состоянии и использовании территории, документов территориального планирования, документации по планировке территорий, правил землепользования и застройки, электронной модели поэтапной реализации генерального плана, схемы оценочного

зонирования и системы расчета земельных платежей, программы инвестиционного освоения, а также подготовку к публикациям основных градостроительных решений и организацию публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности, создание ресурсов ИСОГД, обучение специалистов муниципальных органов архитектуры и градостроительства работе с электронным проектом для наиболее эффективного выполнения своих функциональных обязанностей.

В книге использован опыт, полученный при разработке:

- методических рекомендаций по разработке градостроительной документации и созданию систем государственного градостроительного кадастра (ГГК) и информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) в Омской и Тюменской областях, Ханты–Мансийском и Ямало–Ненецком автономных округах;

- комплексных проектов систем управления градостроительным развитием территорий и отдельных видов градостроительной документации по городским округам (Омск, Салехард, Ханты–Мансийск, Новый Уренгой, Лабытнанги, Нижневартовск, Пыть–Ях, Нягань, Мегион, Радужный) и муниципальным районам (Нефтеюганский, Ханты–Мансийский, Октябрьский, Советский, Приуральский, Шурышкарский, Надымский, Ямальский, Нижневартовский, Ишимский, Аромашевский и др.), расположенным в названных регионах;

- концепции создания информационных систем обеспечения градостроительной деятельности в Российской Федерации (в 2005 году ООО «ИТП «Град» принимал участие в разработке концепции в качестве соисполнителя совместно с ГИС – Ассоциацией (С.А. Миллер, М.Я. Вильнер, С.П. Мельниченко, Р.Х. Мухтаров, М.Л. Петрович), РЕС –ЭКО (Н.Г. Корнева), ОАО «Центр инфраструктурных проектов» (А.В. Рогачев);

- проектов нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности;

- научно-исследовательских работ (по заказу Министерства регионального развития Российской Федерации) в области градостроительного проектирования и нормативно-правового обеспечения градостроительной деятельности.

Авторы благодарят за участие в творческой работе по поиску лучших решений при реализации комплексного градостроительного подхода к развитию территорий руководителей и специалистов Института территориального планирования «Град»: Дузенко М.Н., Стуканеву И.Г., Фигуренко С.В., Бальцера И.С., Высоцкого А.А., Милованова В.Н., Мосейко Е.А., Самородского В.А., Хомякову Н.В., Смирнову Т.Б., Бутакова Е.В., Зенкова А.А., Довбыша Д.В., Лукашову О.В., Миллер О.В., и всех сотрудников института, кто неравнодушен к выбранному делу – градостроительному проектированию.

Авторы выражают особую благодарность и признательность за предложения и замечания, практические советы и рекомендации:

- заместителю директора департамента строительства Министерства регионального развития Российской Федерации **Элеоноре Арсеновне Шевченко**;

- заместителю директора ЦНИИП Градостроительства, почетному академику Российской Академии архитектуры и строительных наук **Марку Яковлевичу Вильнеру**

- межрегиональной общественной организации содействия развитию рынка геоинформационных технологий и услуг (ГИС-Ассоциации) и лично ее Президенту **Сергею Адольфовичу Миллеру**;

- руководителю направления ИСОГД департамента регионального развития Министерства регионального развития Российской Федерации **Лидии Юрьевне Доброскок**;

- руководителю группы системной оптимизации Национального института развития ООН РАН **Анатолию Семёновичу Эпштейну**;

- генеральному директору группы компаний «Эсти» **Сергею Станиславовичу Варущенко**;

- главному специалисту РЭС-ЭКО **Надежде Григорьевне Корневой**;

- главному архитектору Ямало-Ненецкого автономного округа **Валентине Васильевне Волошанской**;

- главному архитектору Ханты-Мансийского автономного округа – Югры **Борису Георгиевичу Вихореву**;

- главному архитектору Тюменской области **Александру Петровичу Малышкину**;

- академику Российской Академии архитектуры и строительных наук **Альберту Минихановичу Каримову**;

- главному архитектору города Омска **Анатолию Генриховичу Тилю**;

- главному архитектору города Лабытнанги
Игорю Владимировичу Самойлову;

- главе города Новый Уренгой **Виктору Николаевичу Казарину;**

- заместителю главы города Новый Уренгой
Людмиле Николаевне Дормидонтовой,

а также всем главам муниципальных образований, главным архитекторам и работникам органов архитектуры и градостроительства, работникам других структурных подразделений органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, которые оказывали и продолжают оказывать содействие в реализуемых Институтом территориального планирования «Град» комплексных проектах управления градостроительным развитием территорий и разработке отдельных видов градостроительной документации.

ВВЕДЕНИЕ

Требования современного законодательства, а также условия активно развивающейся российской экономики, породившие бум инвестиционно-строительной деятельности, обязывают разработчиков градостроительной документации, которая является одним из важнейших средств достижения устойчивого развития территорий, задуматься о возможных путях получения наилучших результатов (и по качеству, и по скорости) при разработке документов территориального планирования, документации по планировке территорий, правил землепользования и застройки.

Учитывая обязательность взаимоувязанности всех градостроительных документов, сам собой напрашивается вывод о комплексном проектировании как о способе создания единой системы управления градостроительным развитием территории.

Методология и основные принципы разработки комплексных проектов должны обеспечить ускоренную разработку градостроительной документации, которая необходима для решения множества задач муниципального управления, а также является первоочередным этапом реализации приоритетного национального проекта: «Доступное и комфортное жильё – гражданам России». Генеральный план определяет направления развития планировочного каркаса города (поселения), функциональное назначение территорий, концептуальную схему инженерного обеспечения. Проекты планировки конкретизируют решения генерального плана по отношению к отдельным территориальным образованиям, устанавливают четкие линии градостроительного регулирования и границы зон с особыми условиями использования территорий. Проекты межевания разграничивают территории на конкретные земельные участки в пределах установленных красных линий, а градостроительные планы формулируют требования к разрешенному использованию застроенных земельных участков. Правила землепользования и застройки устанавливают правовой механизм последовательной реализации решений градостроительной документации, переводят градостроительные требования к использованию территорий на общественно-деловой язык, обеспечивают понимание принятых решений представителями органов власти и управления, бизнеса и населения.

Казалось бы, все это давно известно. В чем же собственно новизна, в чём проблемы современной градостроительной документации?

Рассмотрим некоторые из них.

Что такое градостроительная документация? Официального толкования такого термина в настоящее время нет (существует

только профессиональное понимание). Каков статус этой документации? Было время, когда термины «градостроительная документация» и «градостроительное искусство» считались родственными наряду с понятием «архитектурное творчество» и даже «авторское право». Сегодня названные определения лишь «бытуют» в среде профессионального цеха, а действуют «подготовка» и «принятие» документов территориального планирования, зонирования и планировки территорий соответствующими органами местного самоуправления. Чётких требований к составу документов, к уровню проектных решений и к критериям их оценки нет. Названных органов в нашей стране, в связи с муниципальной реформой, стало огромное количество. Более двадцати пяти тысяч! Представители этих органов соответствующих «академий», как правило, увы, не заканчивали. Что сегодня можно поделать, как добиться эффективных решений, если не хватает у разработчика градостроительной документации силы убеждения (или знаний?) оградить муниципальных «вождей» от неверных, ошибочных, а порой преступно-ошибочных решений. Одна за другой закрываются кафедры градостроительства в высших школах, отменено лицензирование градостроительной деятельности, не существует обязательности государственной экспертизы градостроительной документации, и даже её отрицательное заключение не является препятствием для принятия генерального плана. Какова природа этой проблемы? Уровень общей культуры, порядочности, или политическая безграмотность?

Состав градостроительной документации любого вида, по сути, не определен. Положения нового Градостроительного кодекса Российской Федерации укладываются в любую оболочку без особого труда. Рассмотрим коротко противоречия различных видов градостроительной документации, порожденные неопределенностями федерального законодательного документа.

Генеральный план.

Содержание утверждаемой части генерального плана описано в статье 23 Градостроительного кодекса РФ.

«Генеральные планы содержат положения о территориальном планировании и соответствующие карты (схемы).

Положения о территориальном планировании, содержащиеся в генеральных планах, включают в себя:

- 1) цели и задачи территориального планирования;
- 2) перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения.

На картах (схемах), содержащихся в генеральных планах, отображаются:

- 1) границы поселения, городского округа;
- 2) границы населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа;
- 3) границы земель сельскохозяйственного назначения, границы земель для обеспечения космической деятельности, границы земель обороны и безопасности, границы земель иного специального назначения, границы земель лесного фонда, границы земель водного фонда, границы земель особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения;
- 4) существующие и планируемые границы земель промышленности, энергетики, транспорта, связи;
- 5) границы функциональных зон с отображением параметров планируемого развития таких зон;
- 6) границы территорий объектов культурного наследия;
- 7) границы зон с особыми условиями использования территорий;
- 8) границы земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения либо на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;
- 9) границы территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий;
- 10) границы зон инженерной и транспортной инфраструктур».

Это, к сожалению, цитата. Читать больно, противоречие на противоречии.

Прочитав описательную часть содержания генерального плана несколько раз, мы постепенно начинаем отыскивать между строчек потаённые смыслы градостроительного проектирования, с трудом представляя себе красивую картинку генерального плана, состоящую из перечисленных границ неведомых зон и земель, перекрывших своим значением планировочную структуру, завуалированную под границами функциональных зон с отображением параметров их планируемого развития. Какую информацию в составе генерального плана должен содержать перечень мероприятий по территориальному планированию, насколько конкретную, или можно ограничиться планом разработки других видов документации и общими фразами относительно планируемого роста темпов строительства жилья и намерениях благоустроить территории? Сегодня этот вопрос решается путём договоренности главы муниципального образования (главного архитектора) и проектировщика. Так как выбор разработчика градостроительной документации осуществля-

ется путем проведения торгов, и часто выигрывает не тот коллектив, кто достойнее по профессиональной оценке, а то предприятие, которое просто дешевле оценивает свой труд. Причина в том, что в состав конкурсных комиссий далеко не всегда входят представители компетентных органов (в данном случае, органов архитектуры и градостроительства), и решение принимают финансовые работники, которые не понимают, как стоимость одной и той же вещи (предмета муниципальной нужды) может колебаться от одного до десяти миллионов рублей. Хотя, можно применить аналоговое сравнение ширпотребных кустарных вещей с английскими костюмами... Цена последствий несоизмерима. Генеральный план не так легко и безболезненно выбросить через полгода, чтобы приобрести другой. Однако винить финансистов за некомпетентность нет оснований, государственных расценок на разработку градостроительной документации не существует. Есть старый 40-й Сборник определения цен на разработку еще той, дореформенного периода, документации (Сборник цен на проектные работы для строительства. Раздел 40. Районная планировка. Планировка и застройка населенных пунктов.), есть очень неполные расценки 1995 года, применять которые к современной документации можно только очень сильно постаравшись, а потому каждый проектировщик относительно свободен при оценке своей продукции. Точно так, как свободен он при определении содержания этой продукции. Содержание, как по сути, так и по объёму, разрабатываемых в наше время генеральных планов может отличаться в десятки раз, как и цены на их разработку.

Следующие вопросы также требуют разъяснения и дополнительного освещения. Как можно себе представить границы земельных участков на схеме генерального плана города, который, как правило, разрабатывается в масштабе 1:25 000 или 1:10 000? Определение границ зон с особыми условиями использования территорий – один из самых сложных вопросов. До какой степени глубины должны разрабатываться разделы охраны окружающей среды, охраны культурного наследия, раздел ГО и ЧС в составе генеральных планов (в материалах по их обоснованию)? Законодательство, регулирующее названные вопросы не приведено в соответствие с Градостроительным кодексом РФ, как этого следовало ожидать, в результате чего разногласия с государственными контрольными и надзорными органами при согласовании градостроительной документации всё более обостряются. Бывает, что выставляется требование о необходимости разработки в составе генерального плана рабочего проекта санитарно-защитных зон, указаний по пожарным разрывам между зданиями, когда любому специалисту очевидно, что размещение зданий не является предметом генерального плана. Это все равно, что требовать приложения расчетов фун-

даментов предполагаемого к строительству здания в составе проекта градостроительного плана земельного участка. Но, к сожалению, это не смешно, потому что это – горькая правда состояния современного градостроительства, не развивающегося несмотря ни на что, вопреки традиционному, уже общепринятому прогрессу.

О проблемах генерального плана, о курьёзах процессов его разработки и согласований можно написать отдельную книгу. Здесь же хочется сделать ударение лишь на то, что проблемы эти решаются сегодня самостоятельно в каждом конкретном случае, а это не совсем хорошо. Бывает, что решения правильные и достойные «повторного применения», бывает – неудачные. А потому, нужно все-таки искать пути к принятию государственных мер, направленных на решение обозначенных вопросов.

Проекты планировки территорий.

Вопросов, возникающих при разработке проектов планировки территорий, не меньше. Состав проекта, установленный частью 3 статьи 42 Градостроительного кодекса РФ, также недостаточно внятный.

«Основная часть проекта планировки территории включает в себя:

1) чертеж или чертежи планировки территории, на которых отображаются:

а) красные линии;

б) линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, линии связи, объекты инженерной и транспортной инфраструктур;

в) границы зон планируемого размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, иных объектов капитального строительства;

2) положения о размещении объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, а также о характеристиках планируемого развития территории, в том числе плотности и параметрах застройки территории и характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории».

Если подходить формально, то всё отличие генерального плана и проекта планировки заключается в уточнении линий градостроительного регулирования и параметров градостроительного освоения территорий различного функционального назначения. Какая степень подробности по отношению к объектам градостроительной деятельности должна присутствовать в проектах планировки? Задача решается в каждом конкретном случае путем договоренности проектировщика и заказчика. Один из самых стандарт-

ных вопросов – рисуем «домики» или не рисуем? В Градостроительном кодексе РФ говорится только о линиях, обозначающих дороги, а о линиях, обозначающих застройку, документ умалчивает. Если всё-таки рисуем, как потом обеспечить строительство именно этих «домиков», ведь строить будет инвестор, законные требования к которому жестко ограничены? Как добиться целостности и ансамблевости застройки?

Проект межевания территорий.

В новом Кодексе состав проекта межевания территории резко отличается от состава, определенного в Градостроительном кодексе РФ 1998 г. Разница заключается в том, что прежний проект межевания конфликтовал с Земельным кодексом РФ, а если точнее, отменял потребность в наличии землеустроительной документации в городах и других поселениях. В процессе разработки проекта межевания необходимо было собрать подписи, подтверждающие согласование проектных границ земельных участков, всех заинтересованных лиц: органов власти и правообладателей всех земельных участков и объектов недвижимости, расположенных в границах красных линий проектируемого квартала или градостроительного комплекса (на практике было доказано, что это дело, обреченное на провал – всех правообладателей невозможно найти, и все никогда не согласны со всеми). Проект межевания территории должен был содержать несколько чертежей, пояснительную записку и технико-экономические показатели, практически дублирующие показатели проекта планировки.

Новым Кодексом (часть 5 ст.43) определен следующий состав:

«Проект межевания территории включает в себя чертежи межевания территории, на которых отображаются:

1) красные линии, утвержденные в составе проекта планировки территории;

2) линии отступа от красных линий в целях определения места допустимого размещения зданий, строений, сооружений;

3) границы застроенных земельных участков, в том числе границы земельных участков, на которых расположены линейные объекты;

4) границы формируемых земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства;

5) границы земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;

6) границы территорий объектов культурного наследия;

7) границы зон с особыми условиями использования территорий;

8) границы зон действия публичных сервитутов».

Ни о какой пояснительной записке нет и речи. Только границы и последующее утверждение проекта главой местной администрации с учетом результатов публичных слушаний. Эти положения понимаются так, что проектом межевания устанавливаются проектные границы, может быть не очень точные, и весь мучительный процесс формирования земельного участка отдается на откуп землеустроительной деятельности. В результате землеустроительной деятельности должен родиться проект территориального землеустройства, содержащий проект границ земельного участка, который в соответствии с Земельным кодексом РФ является основанием для формирования земельного участка, его государственного кадастрового учёта и предоставления.

Но следующая норма Кодекса говорит нам о градостроительном плане земельного участка, который может подготавливаться как в составе проекта межевания, так и в виде отдельного документа. Форма градостроительного плана утверждена совсем недавно (Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2005 г. № 840 «О форме градостроительного плана земельного участка»), а потому, проекты межевания в течение года с лишним разрабатывались без таковых, да и сейчас еще идет процесс инерции, так как разработка градостроительных планов должна быть предусмотрена заданием, должна быть оценена. К тому же для подготовки плана необходимы технические условия подключения к источникам энергообеспечения, предполагаемого к строительству объекта и т.д. Поэтому на практике проекты межевания разрабатывает подрядная организация, а градостроительные планы земельных участков, в лучшем случае, готовят органы архитектуры и градостроительства самостоятельно, как уж получится. Градостроительный план необходим на стадии выдачи разрешения на строительство, а при предоставлении земельного участка нужен проект границ земельного участка. Документы (проект границ и градостроительный план) по сути своей похожи и назначение их идентично – для целей определения физических параметров и установления правового режима использования объекта недвижимости. Вся беда в том, что формирование земельного участка – это землеустроительный процесс, регулирование которого осуществляется Роснедвижимостью посредством утверждения проекта границ земельного участка. В свою очередь, строительство объекта недвижимости относится к градостроительному процессу, регулирование которого осуществляется путём подготовки и утверждения градостроительного плана земельного участка.

В большинстве известных авторам поселений градостроительные планы не готовятся, а предоставление земельных участков

осуществляется на основе проектов границ, разрабатываемых в составе проектов территориального землеустройства, которые не содержат информации ни о разрешенном использовании, ни тем более о наличии элементов инженерной и транспортной инфраструктур.

Правила землепользования и застройки.

Можно привести аналогичные примеры все того же отсутствия системы стандартизированных требований. Существует уже несколько апробированных подходов к разработке правил. Наверное, уже можно сделать выводы о привлекательности того или иного подхода. Самое главное понимание, пришедшее к нам за многолетний и пытливый труд в области разработки правил землепользования и застройки, выражается в тезисе – правила должны быть правильными. Они должны давать конкретные ответы на вопросы как правильно использовать те или иные территории поселения, как правильно осуществлять строительство или реконструкцию. Это значит, что текстовая часть должна включать основные процедурные вопросы регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений, что границы территориальных зон должны соответствовать красным линиям и другим обоснованным границам, а градостроительные регламенты должны содержать конкретный перечень видов разрешенного использования и вполне определенные параметры и условия градостроительного освоения территорий.

Информационное обеспечение градостроительной деятельности.

Вывод напрашивается сам собой – если такой беспорядок в самой деятельности, то какой спрос с её информационного обеспечения, тем более, автоматизированного.

Казалось бы, грустный финал у вступительного изложения. Так думать не нужно. Поверхностный анализ градостроительных проблем лишь укрепил авторскую позицию, которую кратко можно изложить в одном предложении:

Все виды градостроительной документации в отношении муниципального образования должны разрабатываться комплексно по единому заданию в единой системе справочников и классификаторов в качестве готового ресурса информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД).

Чтобы повысить эффективность разработки градостроительной документации и ИСОГД необходимо объединить усилия представителей градостроительного профессионального цеха и договориться между собой хотя бы об общих принципах и подходах.

К удивлению, новый Градостроительный кодекс не закрепил даже возможность создания саморегулируемой организации разработчиков градостроительной документации. Почему? С этого начиналась книга. Как будто и нет разработчиков, есть некие «подготовители» документации и вся ответственность за правильное решение лежит не на профессиональных организациях, а на муниципалитетах, в отличие от проектировщиков зданий и сооружений, которые могут в результате проектной ошибки создать угрозу жизни и деятельности людей, и потому несут ответственность за правильность проектных решений в части надежности создаваемых объектов капитального строительства. Градостроительные ошибки выявить сложнее, хотя их последствия зачастую обходятся обществу несоизмеримо дороже, все равно, что педагогические либо врачебные просчёты, отголоски которых с течением времени могут усиливаться.

Многие градостроительные предприятия в настоящее время разрабатывают собственные методики градостроительного проектирования, в том числе и наш институт. ИТП «Град» разработал методические рекомендации (над совершенствованием которых идет постоянная работа) по разработке комплексных проектов систем управления градостроительным развитием территорий муниципальных образований и практикует внедрение указанных проектов в Омской и Тюменской областях, Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах.

Комплексный проект разрабатывается в структуре ИСОГД по единым справочникам и классификаторам. При этом не требуется огромных финансовых средств на специальное формирование электронной системы, так как в процессе разработки проекта формируется основная часть не только ИСОГД, но закладываются основы для создания муниципальных геоинформационных систем (в тех случаях, когда таковые ещё не созданы), включающей все сферы муниципального хозяйства: жилищный фонд; социальная сфера; инженерное обеспечение; транспортное обслуживание; благоустройство и озеленение; охрана окружающей среды и т. д.

Следует отметить, что процесс разработки комплексного проекта предусматривает работы по организации и проведению публичных слушаний по проектным предложениям градостроительной документации, а также изготовление публичного сборника градостроительных документов, который должен быть доступным всем заинтересованным лицам и может иметь важное значение для создания благоприятного инвестиционного климата на территориях муниципальных образований и регионов в целом.

Проект включает материально-техническое и программное обеспечение службы ИСОГД (кроме стандартного программного обеспечения в составе проекта разрабатываются и прикладные

программы, обеспечивающие решение локальных задач, связанных с подготовкой градостроительных планов, выборочной или аналитической информации из градостроительной документации), установку базы данных ИСОГД и организацию работы службы, в том числе подготовку организационного проекта, положения о создании и ведении ИСОГД, разработку инструкций для сотрудников службы и их обучение.

Предлагаемый подход к созданию инструмента управления развитием территорий способствует своевременной реализации законодательства в части принятия всех необходимых документов территориального планирования и градостроительного регулирования на местном уровне.

С учётом полученного опыта, в 2006 году по заказу Министерства регионального развития Российской Федерации Институтом территориального планирования «Град» были выполнены следующие научно-исследовательские работы:

- сравнительный анализ состояния нормативно-правовой базы в области градостроительной деятельности субъектов Российской Федерации с федеральным законодательством;
- разработка методики формирования правил землепользования и застройки муниципального образования с определением видов разрешенного использования земельных участков и установлением градостроительных регламентов;
- разработка методики по подготовке проектов планировки муниципальных образований.

В предлагаемом читателю изложении описаны основные исследования по выполненным работам, сформулированы предложения в части совершенствования нормативной правовой и методической базы, на основании которой в настоящее время в Институте территориального планирования «Град» вырабатываются основные принципы градостроительного проектирования и создания автоматизированных систем управления градостроительным развитием муниципальных образований.

РАЗДЕЛ 1. РАЗРАБОТКА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Глава 1. ПРОБЛЕМЫ И НОВИЗНА СОВРЕМЕННОЙ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

В работе рассмотрены следующие проблемные вопросы, связанные с разработкой градостроительной документации муниципального уровня.

1. Представление всех видов градостроительной документации в форме целостной системы градостроительного планирования, являющейся инструментом управления развитием территорий муниципальных образований (муниципального района, городского округа, поселения);

2. Уточнение содержания всех видов градостроительной документации путем сравнения и анализа положений Градостроительного кодекса РФ 1998 г., действующего Градостроительного кодекса РФ 2004 г. и Инструкции о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации (Госстрой, 2003 г.);

3. Определение подробного состава документов (графической и текстовой части) градостроительной документации, подлежащей утверждению и публикации для неограниченного круга лиц;

4. Предложение по принятию единой системы планировочной организации территории, обеспечивающей создание структурной основы для формирования информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД).

5. Предложения по разработке градостроительных документов, по отношению к которым нет утвержденных инструктивных и методических документов (правила землепользования и застройки, проекты планов реализации генеральных планов, положения о территориальном планировании, проекты межевания и градостроительные планы);

6. Предложения по учету требований Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Жилищного кодекса Российской Федерации в документах территориального планирования;

7. Предложения по созданию и поэтапному развитию ИСОГД.

В качестве исходных положений при проведении анализа проблемных вопросов градостроительного проектирования взяты известные аксиомы.

Система градостроительного планирования территориального развития муниципального образования представляет собой деятельность по подготовке, принятию и реализации градостроительных решений, определяющих пространственную организацию территорий и влияющих на качество муниципальной среды в её определенных экологических и социальных параметрах.

Основная цель градостроительной деятельности, включающей процесс территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, проектирования, застройки и благоустройства территорий муниципальных образований - создание безопасной, здоровой, функционально и пространственно сбалансированной среды жизнедеятельности населения, эффективного развития производства при обеспечении охраны и улучшения окружающей среды.

Градостроительное проектирование – это комплекс планировочных и иных мероприятий, которые необходимо выработать и задействовать для реализации целей регионального и муниципального управления и градостроительного регулирования, осуществления инвестиционных программ в области планировки, застройки и благоустройства территорий, реконструкции градостроительных комплексов зданий, сооружений, инженерных систем и природно-ландшафтных территорий.

Цель градостроительного проектирования – решение текущих и перспективных градостроительных задач, совершенствование планировочной организации территорий и качества среды жизни и деятельности людей.

Градостроительная документация подразделяется на следующие виды:

- документы территориального планирования;
- документация по планировке территорий;
- документы градостроительного зонирования.

К градостроительным документам территориального планирования муниципального уровня относятся: схемы территориального планирования муниципальных районов; генеральные планы городских округов; генеральные планы городских и сельских поселений; генеральные планы отдельных населенных пунктов, входящих в состав городских округов или городских и сельских поселений.

Градостроительная документация по планировке территорий подразделяется на виды: проекты планировки межселенных территорий муниципальных районов, подлежащих застройке; проекты планировки частей территорий городских округов и поселений (планировочных районов и микрорайонов, градостроительных или земельно-имущественных комплексов); проекты межевания территорий; градостроительные планы земельных участков.

Градостроительная документация по планировке территорий определяет принципы и приемы пространственной организации застроенных и подлежащих застройке территорий, а также устанавливает конкретные зоны размещения объектов капитального строительства регионального или муниципального значения.

Документация градостроительного зонирования является документацией муниципального уровня и разрабатывается в виде проектов: правил землепользования и застройки межселенных территорий муниципальных районов, подлежащих застройке; правил землепользования и застройки городских округов, городских и сельских поселений; отдельных населенных пунктов, входящих в состав городских округов или городских и сельских поселений.

Последовательность перечисления видов градостроительной документации изменена умышленно в сравнении с очередностью, представленной в Градостроительном кодексе РФ, так как в настоящей работе акцент сделан на городские и сельские поселения с относительно небольшой численностью населения, для которых более целесообразно разрабатывать правила землепользования и застройки на основе документации по планировке территорий. Такой подход обеспечивает установление границ территориальных зон не по условным границам, а точно по красным линиям и границам землепользований (либо иным обоснованным границам), а также дает возможность более конкретно и углубленно регламентировать параметры разрешенного использования недвижимости.

Глава 2.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПЛАНИРОВОЧНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Для целей реализации системного подхода к процессам градостроительного планирования и информационного обеспечения градостроительной деятельности в составе градостроительной документации предлагается предусматривать раздел планировочной организации территорий муниципальных образований.

Планировочная организация выполняется на основе планировочной структуры муниципального образования и включает в себя следующие элементы:

- планировочные зоны в составе межселенных территорий;
- поселение (городской округ, городское или сельское поселение);
- населенный пункт в составе городского округа, городского или сельского поселения;
- планировочный район;
- планировочный микрорайон;
- планировочный квартал;
- земельно-имущественный комплекс;
- сформированный земельный участок.

Граница планировочной зоны определяется с учетом границ земель различных категорий, магистральных транспортных и инженерных коммуникаций, а также размещением планировочных центров и осей муниципальных районов.

Граница городского или сельского поселения определяется границей муниципального образования.

Граница населенного пункта определяется в составе разработки схемы планировочной организации территории поселения, и необходима для оценки эффективности использования территории застроенной части поселения. В границах населенного пункта, как правило, разрабатывается более подробная схема генерального плана поселения (совместно со схемой генерального плана поселения в границах муниципального образования) и документация по планировке территорий. Граница населенного пункта отделяет земли населенных пунктов от земель иных категорий.

Планировочная организация территорий планировочных зон в составе межселенных территорий муниципального района выполняется с учетом данных государственного земельного кадастра (далее – ГЗК) и на основе планировочной структуры, разработанной в составе схемы территориального планирования муниципального района. Данные ГЗК включают сведения о категориях земель:

1. земли населённых пунктов;
2. земли сельскохозяйственного назначения;

3. земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;

4. земли особо охраняемых территорий и объектов;

5. земли лесного фонда;

6. земли водного фонда;

7. земли запаса.

Зонирование межселенных территорий в составе схем территориального планирования муниципальных районов должно выполняться с учетом планируемого распределения земель по подкатегориям в соответствии с целевым назначением территорий.

Справочник категорий земель

Код	Обозначения	Значение
1	Земли поселений	жилые
		общественно - деловые
		производственные
		инженерных инфраструктур
		транспортных инфраструктур
		рекреационные
		сельскохозяйственного использования
		специального назначения
		военных объектов
		иные территориальные зоны
2	Земли сельскохозяйственного значения	сельскохозяйственные угодья,
		земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями,
		земли, занятые древесно - кустарниковой растительностью, предназначенной для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений,
		земли, занятые замкнутыми водоемами,
		земли, занятые зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

3	Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения	земли промышленности
		земли энергетики
		земли транспорта
		земли связи, радиовещания, телевидения, информатики
		земли для обеспечения космической деятельности
		земли обороны и безопасности
		земли иного специального назначения
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно - оздоровительных местностей и курортов
		природоохранного назначения
		рекреационного назначения
		историко - культурного назначения
		иные особо ценные земли в соответствии с земельным Кодексом, федеральными законами
5	Земли лесного фонда	земли, покрытые лесной растительностью
		земли, не покрытые лесной растительностью, но предназначенные для ее восстановления, - вырубки, гари, редины, прогалины и другие)
		земли, предназначенные для ведения лесного хозяйства, нелесные земли (просеки, дороги, болота и другие).
6	Земли водного фонда	земли, занятые водными объектами
		земли водоохраных зон водных объектов
		земли, выделяемые для установления полос отвода и зон охраны водозаборов, гидротехнических сооружений и иных водохозяйственных сооружений, объектов
7	Земли запаса	земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам, за исключением земель фонда перераспределения земель, формируемого в соответствии со статьей 80 земельного кодекса.

Установление или изменение границ населенных пунктов является утверждение или изменение генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования. (ст. 84 ЗК РФ) Границы земель иных категорий устанавливаются в соответствии с ГЗК и могут быть уточнены (по согласованию с соответствующими структурами) в процессе разработки соответствующей градостроительной документации.

Планировочный район включает территории, границы которых определяются красными линиями магистральных улиц городского (поселкового) и районного значения, границами крупных промышленных территорий, городской чертой, границей населенного пункта, границами отводов магистральных линейных сооружений.

Планировочный микрорайон включает в себя межмагистральные территории или территории с явно выраженным определенным функциональным назначением. При определении границ планировочных микрорайонов на незастроенных территориях учитываются положения действующего генерального плана города (поселения) и другой градостроительной документации.

Планировочный квартал включает территории, ограниченные жилыми улицами, бульварами, границами земельных участков промышленных предприятий и другими обоснованными границами. Планировочный квартал – это основной модульный элемент градостроительного планировочного зонирования.

Планировочный земельно-имущественный комплекс формируется на территориях кварталов в тех случаях, когда несколько земельных участков объединены одним земельным участком, обеспечивающим их нормальное функционирование и предназначенным для совместного пользования владельцами объектов капитального строительства, расположенных на этих участках. Земельно-имущественные комплексы, как правило, формируются на территориях жилых кварталов многоэтажной застройки, строительство которых осуществлялось по комплексным проектам, предусматривающим благоустройство дворовых территорий с учетом обслуживания нескольких жилых домов.

С целью формирования электронной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) определяется кодовое обозначение каждого планировочного территориального образования. Например, коды могут формироваться в виде числового ряда из кодов планировочных элементов:

1. 01 – код планировочной зоны (от 01 до 10);
2. 01 – код поселения (от 01 до 10);
3. 01 – код населенного пункта (от 01 до 10);
4. 01 – код планировочного района (от 01 до 10);

5. 01 – код планировочного микрорайона (от 01 до 15 и более);
6. 01 – код планировочного квартала (от 01 до 50 и более);
7. 01 – код планировочного земельно-имущественного комплекса (от 01 до 10);
8. 001 – код сформированного земельного участка (от 001 до 090 и более). В таком случае, код планировочного квартала может быть – 01:01:02:02:10:15

При формировании планировочной структуры границы всех территориальных образований должны проходить по красным линиям или другим линиям градостроительного регулирования. В случае если такие линии не утверждены, допускается установление условной границы. При утверждении соответствующей линии градостроительного регулирования, граница планировочного образования должна быть уточнена.

Связь градостроительной планировочной организации территории с кадастровым делением может быть установлена только на уровне территорий муниципальных образований и земельных участков, что объясняется запаздыванием процесса разработки градостроительной документации по отношению к процессам формирования государственного земельного кадастра. Таким образом, в полной мере требования части 7 статьи 56 Градостроительного кодекса РФ, Положения об информационном обеспечении градостроительной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 09.06.06 г. № 363 о систематизации сведений ИСОГД в соответствии с кадастровым делением территории Российской Федерации, не могут быть реализованы, так как земельное кадастровое деление в большинстве случаев не отражает существующую планировочную структуру поселений, и, тем более, не учитывает планируемое градостроительное развитие территорий. В целях исправления данной ситуации Институтом территориального планирования «Град» были подготовлены и внесены через ГИС-Ассоциацию разработчику поправки к статье 3 проекта федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», суть которых сводится к установлению границ кадастровых кварталов в муниципальных образованиях на основе градостроительной планировочной организации территории, содержащейся в составе документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований.

Глава 3. Документы территориального планирования



§1. Общие положения

Наиболее значимыми выводами о нововведениях по отношению к документам территориального планирования являются:

1. Цели и задачи документов территориального планирования в основном аналогичны соответствующим видам градостроительной документации, установленным Градостроительным кодексом РФ 1998 г. Отличие состоит в том, что современная градостроительная документация должна содержать две части: утверждаемую (публичную) часть в графическом и текстовом виде, включающую в себя основные решения территориального планирования, и обосновывающие материалы, представляющие собой традиционный набор документов, которые разрабатывались для ранее действовавших соответствующих видов градостроительной документации.

2. Положения о территориальном планировании ориентировочно формируются в следующем составе:

- общие положения территориального планирования (содержание и назначение документа территориального планирования, статус муниципального образования и его роль в системе расселения и производительных сил региона, перечень городских и сельских поселений (применительно к схеме территориального планирования муниципального района), населенных пунктов (применительно к генеральному плану поселения), их основные харак-

теристики и оценка их потенциалов);

- цели территориального планирования (основные направления развития муниципального района или поселения, планировочная организация территории и упорядочение границ поселений, определение межселенных территорий, подлежащих застройке);

- основные задачи территориального планирования (развитие транспортной инфраструктуры, развитие производственного комплекса, размещение объектов социальной инфраструктуры местного значения, охрана окружающей среды и определение территорий с особыми условиями использования, мероприятия по ГО и ЧС);

- программа мероприятий (в соответствии с определенными задачами) по реализации документа территориального планирования;

- градостроительный паспорт муниципального района (в разрезе поселений) или градостроительный паспорт поселения (в разрезе населенных пунктов). Градостроительный паспорт может заменить таблицу технико-экономических показателей и содержит основные параметры современного состояния и использования территории, а также планируемых изменений. Разработка градостроительного паспорта ориентирована на приближение градостроительной деятельности к другим видам деятельности муниципального управления. Градостроительный паспорт может быть представлен как часть социально-экономического паспорта. Равно как ИСОГД может создаваться как подсистема муниципальной геоинформационной системы (МГИС).

3. Проблемным вопросом при разработке документов территориального планирования остается требование о нанесении на схемы территориального планирования муниципальных районов и генеральные планы поселений границ земельных участков, на которых расположены или планируются к размещению объекты капитального строительства федерального, регионального и местного значения.

Во-первых, не существует утвержденных критериев отнесения различных объектов к тому или иному виду значимости. Предлагается вне зависимости от формы собственности и от ведомственной принадлежности, установить следующие критерии отнесения объекта к тому или иному статусу:

- к объектам федерального значения относятся объекты, оказывающие влияние (либо обслуживающие соответствующую территорию) на значительную территорию Российской Федерации (например, Западно-Сибирская железная дорога, являющаяся основной транспортной артерией страны, или транзитный газопровод, посредством которого осуществляется экспорт российского газа за рубеж, независимо от формы собственности предприятия, осуществляющего добычу газа и являющегося собственником полезных ископаемых);

- к объектам регионального значения относятся объекты, ока-

зывающие влияние (либо обслуживающие соответствующую территорию) на значительную территорию региона (например, горнолыжная база, являющаяся спортивным центром, обслуживающим население региона);

- к объектам местного значения относятся объекты, оказывающие влияние (либо обслуживающие соответствующую территорию) на значительную территорию муниципалитета (например, санитарно-эпидемиологическая станция, даже если она является территориальным органом государственной структуры).

Во-вторых, не представляется возможным нанести на одни и те же схемы территориального планирования (выполненные в одном масштабе и воспринимаемые человеком) границы муниципального образования и границы земельных участков небольших объектов местного значения (баня, магазин, детский сад). Кодекс не установил – все или не все объекты должны быть показаны на схемах территориального планирования (значимость объекта зачастую не зависит от размера земельного участка и если территорию кладбища хотя бы условно можно показать на генеральном плане, то границу земельного участка, на котором расположено здание администрации городского или сельского поселения, показать «читаемо» не представляется возможным. Единственно возможным способом хотя бы частично выполнить требования Градостроительного кодекса РФ, является представление схемы территориального планирования и схемы генеральных планов в виде разномасштабных чертежей. Например, по генеральному плану поселения более удобно разрабатывать схему генерального плана в границах муниципального образования в масштабе 1:25 000 и схему генерального плана в границах населенного пункта в масштабе 1:5 000 или 1:2000 в зависимости от размера поселения. Также целесообразно допускать возможность представления отдельных фрагментов на отдельных схемах в тех случаях, когда есть необходимость уточнить расположение наиболее значимого объекта в составе материалов документа территориального планирования (например, размещение детского оздоровительного комплекса на схеме территориального планирования муниципального района). Кроме того, было бы уместно утвердить перечень основных объектов федерального, регионального и местного значения, границы земельных участков которых необходимо отображать на схемах территориального планирования. Особенно сложным представляется исполнение названной нормы при разработке схемы территориального планирования (СТП) территории субъекта Российской Федерации, не говоря о федеральных схемах.

5. Принципиальным вопросом является обязательность включения в положения о территориальном планировании вопросов, свя-

занных с переводом земель из одной категории в другую. Необходимо отработать процедуры перевода земель иных категорий в земли населенных пунктов после принятия документов территориального планирования. Например, земли лесного фонда, находящиеся в пределах города, должны приобрести статус городских лесов с включением их в состав рекреационных зон, не подлежащих застройке.

§2. Схемы территориального планирования муниципального района

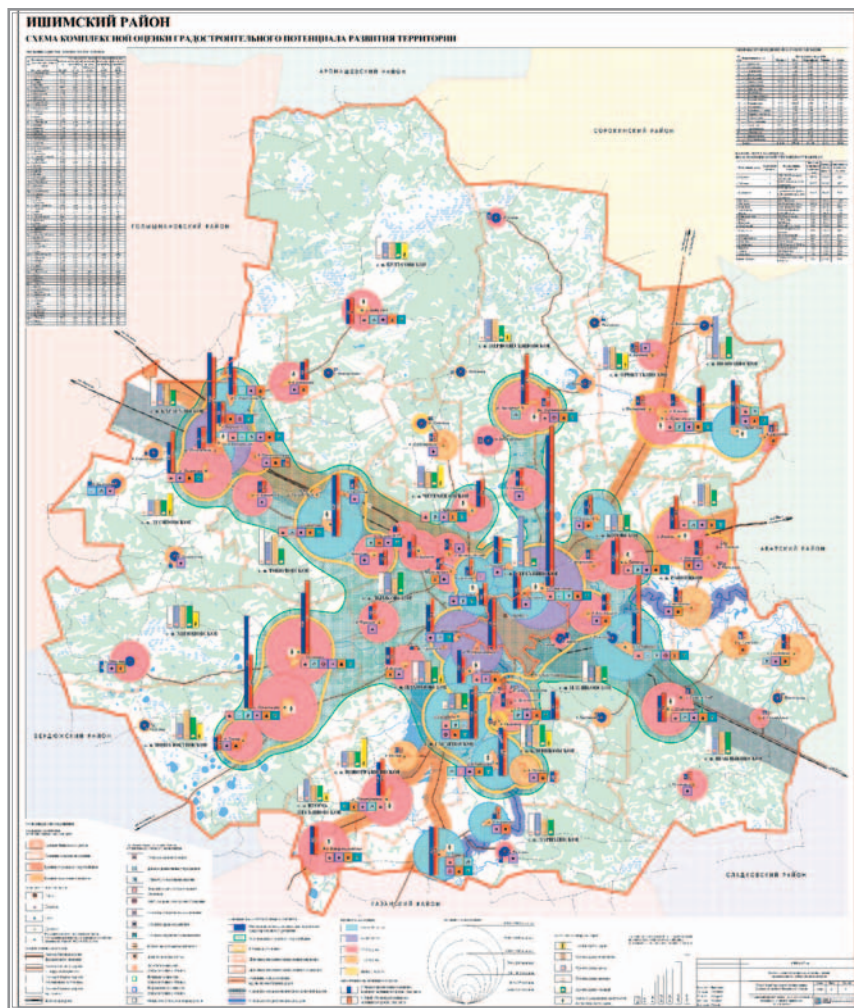


Схема комплексной оценки градостроительного потенциала развития территории
Ишимского района Тюменской области

Статьями 19-22 Градостроительного кодекса РФ предусмотрена разработка схем территориального планирования муниципальных районов.

В настоящем изложении представлено краткое содержание схем с учетом Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым установлен статус муниципального образования районного уровня «муниципальный район». В схемах должны быть максимально отражены градостроительные решения, связанные с вопросами

местного значения, установленные указанным законом.

В схемах территориального планирования муниципальных районов, разрабатываемых в соответствии с утвержденной в установленном порядке документацией территориального планирования федерального уровня и уровня субъекта Российской Федерации, определяются:

- основные направления реализации государственной политики в области градостроительства с учетом особенностей социально - экономического развития и природно-климатических условий районов;
- определение границ зон, подлежащих застройке на межселенных территориях;
- зоны различного функционального назначения и ограничения на использование территорий указанных зон в отношении межселенных территорий, подлежащих застройке;
- меры по защите территорий районов и поселений в их составе от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- направления развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур межселенного значения;
- территории резерва для развития поселений;
- территории для строительства дач, садоводства, огородничества;
- территории для организации мест отдыха населения с учетом мест традиционного природопользования;
- иные меры по развитию территорий районов.

В схемах территориального планирования муниципальных районов могут содержаться предложения об установлении границ поселений, а также об обеспечении ресурсами в целях комплексного развития территорий указанных районов.

Схемы территориального планирования муниципальных районов разрабатываются и утверждаются органами местного самоуправления соответствующих районов по согласованию с органами местного самоуправления поселений, находящихся в пределах этих районов.

Целью разработки схем территориального планирования муниципальных районов является согласование взаимных интересов местных самоуправлений в сфере градостроительной деятельности в пределах подведомственных территорий, а также интересов, выходящих за пределы подведомственных территорий - федеральных и соответствующего субъекта Российской Федерации; установление требований и ограничений по использованию подведомственных территорий для осуществления градостроительной деятельности.

Схемы территориального планирования муниципальных районов детализируют решения градостроительной документации регионального уровня (если эти схемы на период разработки схем

территориального планирования муниципальных районов утверждены) применительно к территориям муниципальных районов и определяют основные направления реализации государственной политики в области градостроительства с учетом особенностей социально-экономического развития и природно-климатических условий соответствующих муниципальных районов.

Схема территориального планирования муниципального района содержит основную часть, подлежащую утверждению, и материалы по обоснованию принимаемых проектных решений.

Основная часть схемы территориального планирования муниципального района содержит текстовые материалы в форме положения о территориальном планировании и графические материалы в форме соответствующих карт (схем).

Основные графические материалы схем территориального планирования муниципальных районов разрабатываются в составе:

- схема планировочной организации территории;
- схема территориального планирования (основной чертеж);
- схема развития инженерного обеспечения;
- схема развития транспортной инфраструктуры;
- схема защиты территорий от опасных природных и техногенных воздействий;
- иные схемы, необходимость разработки которых устанавливается в задании на проектирование в соответствии со спецификой муниципального образования.

В зависимости от объема отражаемой информации и степени загруженности карт (схем) допустимо их совмещение (например, схема планировочной организации может быть совмещена со схемой территориального планирования (основной чертеж)).

На схеме планировочной организации показываются границы элементов планировочной структуры, границы земель различных категорий в пределах межселенных территорий, существующие и планируемые границы поселений, входящих в состав муниципального района, границы населенных пунктов, расположенных на межселенных территориях.

Планировочная организация территорий планировочных зон в составе межселенных территорий муниципального района выполняется с учетом данных государственного земельного кадастра (далее также – ГЗК) и на основе планировочной структуры, разработанной в составе схемы территориального планирования муниципального района. Данные ГЗК включают сведения о категориях земель: земли населённых пунктов; земли сельскохозяйственного назначения; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых

территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

С целью формирования электронной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (далее также – ИСОГД) определяется кодовое обозначение каждого планировочного территориального образования. Например, коды могут формироваться в виде числового ряда из кодов планировочных элементов:

01 – код планировочной зоны (от 01 до 10);

01 – код поселения (от 01 до 10);

01 – код населенного пункта (от 01 до 10);

01 – код планировочного района (от 01 до 10);

01 – код планировочного микрорайона (от 01 до 15 и более);

При формировании планировочной структуры границы всех территориальных образований должны проходить по красным линиям или другим линиям градостроительного регулирования. В случае если такие линии не утверждены, допускается установление условной границы. При утверждении соответствующей линии градостроительного регулирования, граница планировочного образования должна быть уточнена.

На схеме территориального планирования (основном чертеже) показываются: границы административно-территориальных образований, в том числе муниципального района, городских округов (расположенных на приграничных территориях), городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района; границы планировочных элементов с учётом границ земель различных категорий и выделением зон различного функционального назначения - производственных, рекреационных зон, зон сельскохозяйственного использования, границы территорий объектов культурного наследия; границы зон с особыми условиями использования территорий и иных зон в соответствии со специфическими особенностями объекта градостроительной деятельности, в том числе территорий наиболее ценных сельскохозяйственных земель, лесов 1-й группы, курортных местностей, зон массового отдыха, территорий садоводческих товариществ и дачных кооперативов, других территорий; территории, в границах которых устанавливаются ограничения на их использование для осуществления градостроительной деятельности; направления трасс транспортных и инженерных коммуникаций (межрегионального, регионального и межселенного значения); основные мероприятия по инженерной подготовке территорий (в том числе по рекультивации нарушенных территорий); крупные объекты и сооружения производственного назначения, энергетики, связи, внешнего транспорта, инженерного оборудования, санитарной очистки, защитные сооружения от опасных природных и техногенных процессов и явлений, расположенные вне границ поселений; территории резерва для развития поселений;

другие элементы планировочной организации территории, а также границы земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства местного значения или на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в собственности муниципального района, а также границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения.

Кроме того, основной чертеж схемы территориального планирования муниципального района должен содержать предложения об установлении границ поселений, входящих в состав муниципального района, границ зон с особыми условиями использования территорий, а также предложения по первоочередной разработке генеральных планов поселений, проектов планировки межселенных территорий, подлежащих застройке.

На схеме инженерного обеспечения показываются существующие (сохраняемые) и планируемые объекты электро- и газоснабжения в границах муниципального района, в том числе линейные объекты. Также в табличной форме показываются основные характеристики объектов инженерной инфраструктуры.

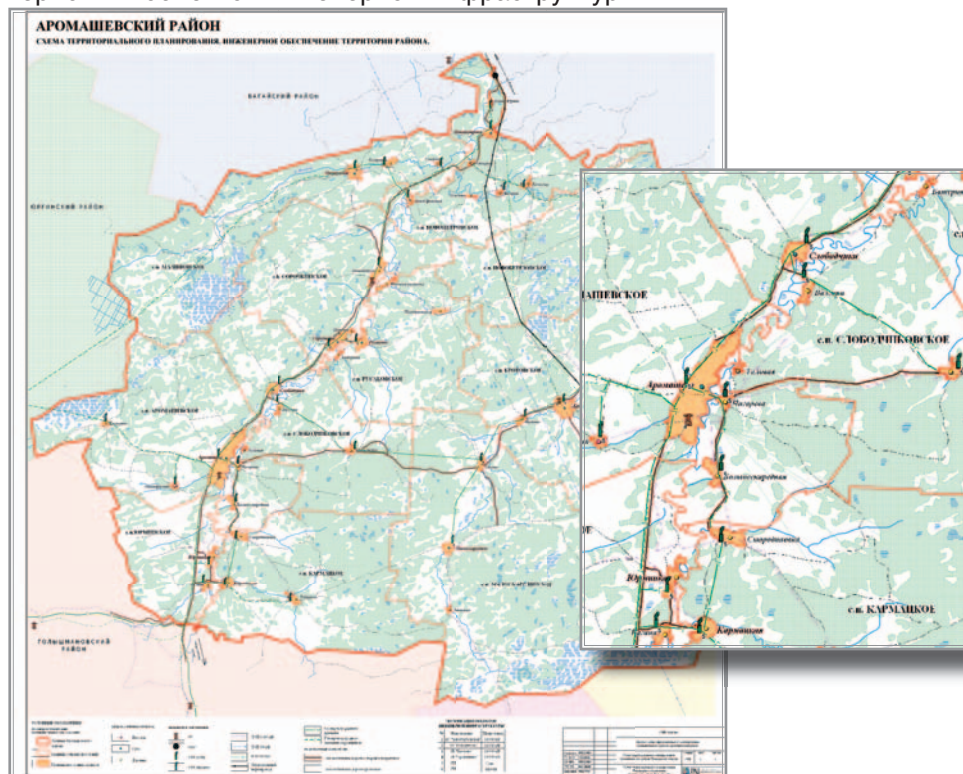


Схема территориального планирования. Инженерное обеспечение территории
Аромашевского района Тюменской области

На схеме транспортной инфраструктуры показываются существующие (сохраняемые) и планируемые автомобильные дороги общего пользования между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения (в том числе трубопроводы) вне границ населенных пунктов в границах муниципального района. Также в табличной форме показываются основные характеристики объектов транспортной инфраструктуры.

На схеме защиты территорий от опасных природных и техногенных воздействий показываются инженерно-технические мероприятия гражданской обороны и мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций, разработанные в соответствии с СП 11-112-2001, СНиП 2.01.51-90.

В зависимости от местных географических, социальных и экономических условий в составе схем территориального планирования муниципальных районов могут быть разработаны специальные схемы:

- схема развития туризма;
- схема охраны памятников истории и культуры;
- схема размещения объектов специального назначения;
- схема развития особо охраняемых природных территорий и объектов;
- схемы размещения отдельных объектов капитального строительства местного значения (фрагменты карты, выполненные в более мелком масштабе).

Положения о территориальном планировании ориентировочно формируются в следующем составе:

- общие положения территориального планирования (содержание и назначение схемы территориального планирования, статус муниципального образования и его роль в системе расселения и производительных сил субъекта Российской Федерации, перечень городских и сельских поселений, их основные характеристики и оценка их потенциалов);
- цели территориального планирования (основные направления развития муниципального района, планировочная организация территории и упорядочение границ поселений, определение межселенных территорий подлежащих застройке);
- основные задачи территориального планирования (развитие транспортной инфраструктуры, развитие производственного комплекса, размещение объектов социальной инфраструктуры районного значения, охрана окружающей среды и определение территорий с особыми условиями использования, мероприятия в области гражданской обороны и защиты территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера);
- программа мероприятий реализации схемы территориального планирования;
- градостроительный паспорт муниципального района

(в разрезе поселений), содержащий основные планировочные и технико-экономические характеристики.

Обязательными положениями территориального планирования являются:

- зонирование территории с установлением зон различного функционального назначения и ограничений на использование территорий указанных зон при осуществлении градостроительной деятельности;

- основные направления развития городских и сельских поселений во взаимосвязи с развитием системы расселения муниципального района;

- основные направления развития и модернизации инженерной, транспортной, социальной и производственной инфраструктур межселенного значения с обеспечением условий их интеграции в региональные и федеральные инфраструктуры;

- предложения по выделению территорий для размещения индивидуального жилищного строительства, дачных кооперативов, садоводческих товариществ и организации мест отдыха и лечения населения;

- меры по улучшению экологической обстановки с выделением территорий, выполняющих средозащитные и санитарно-гигиенические функции, прежде всего в границах территорий с неблагоприятной экологической обстановкой;

- меры по защите территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороне;

- предложения по установлению границ поселений, зон с особыми условиями использования территорий;

- предложения по выделению территорий резерва для развития поселений (в случае необходимости);

- планировочные мероприятия по сохранению территорий объектов историко-культурного и природного наследия;

- размещение объектов по обезвреживанию, переработке, утилизации, складированию и захоронению производственных и бытовых отходов;

- первоочередные градостроительные мероприятия по реализации схемы территориального планирования муниципального района, предложения по перечню и границам объектов первоочередного градостроительного освоения;

- предложения по формированию инвестиционных зон и территорий активного экономического развития с определением мероприятий по их инфраструктурному обеспечению;

- предложения по мерам государственной поддержки реализации схемы территориального планирования муниципального района;

- иные положения, устанавливаемые заданием на разработку схемы территориального планирования муниципального района.

В целях утверждения схемы территориального планирования муниципального района осуществляется подготовка соответствующих материалов по обоснованию проектных решений в текстовой форме и в виде карт (схем).

Текстовые материалы по обоснованию проекта схемы территориального планирования муниципального района включают:

1) пояснительную записку (обосновывающие материалы, в том числе электронная версия проекта схемы территориального планирования муниципального района);

2) положения о территориальном планировании (в том числе перечень мероприятий по реализации схемы территориального планирования муниципального района).

На картах (схемах) в составе материалов по обоснованию проекта схемы территориального планирования муниципального района отображается информация о состоянии и использовании соответствующей территории, о возможных направлениях ее развития и об ограничениях ее использования, а также о результатах анализа комплексного развития территории. Графические материалы по обоснованию принимаемых градостроительных решений содержат следующие схемы:

- схему положения муниципального района в составе субъекта Российской Федерации;

- схему современного состояния и использования территории (опорный план);

- схему современного транспортного обслуживания территории;

- схему современного инженерного обеспечения территории;

- схему комплексной оценки градостроительного потенциала развития территории;

- схему территорий с особыми условиями использования;

- иные схемы, разработка которых определяется спецификой объекта градостроительной деятельности.

На схеме положения муниципального района в составе субъекта Российской Федерации показываются границы муниципальных районов и других муниципальных образований, магистральные автомобильные, железнодорожные, воздушные, водные и коммуникационные связи муниципального района в пределах субъекта Российской Федерации. На данной схеме целесообразно показать в табличной форме основные технико-экономические показатели современного развития муниципального района.

На плане современного состояния и использования территорий показываются границы административно-территориальных образований, в том числе муниципального района, городских округов (расположенных на приграничных территориях), городских и сельских поселений (входящих в состав муниципального района), границы земель различных категорий с отображением территорий наиболее ценных сельскохозяйственных земель, лесов 1-й группы,

курортных местностей, зон массового отдыха, территорий садоводческих товариществ и дачных кооперативов, границ лицензионных участков, родовых угодий, других территорий с отличительными особенностями; территории, в границах которых устанавливаются ограничения на их использование для осуществления градостроительной деятельности; направления трасс транспортных и инженерных коммуникаций (межрегионального, регионального и межселенного значения); крупные объекты и сооружения производственного назначения, энергетики, связи, внешнего транспорта, инженерного оборудования, санитарной очистки, защитные сооружения от опасных природных и техногенных процессов и явлений, расположенные вне границ поселений.

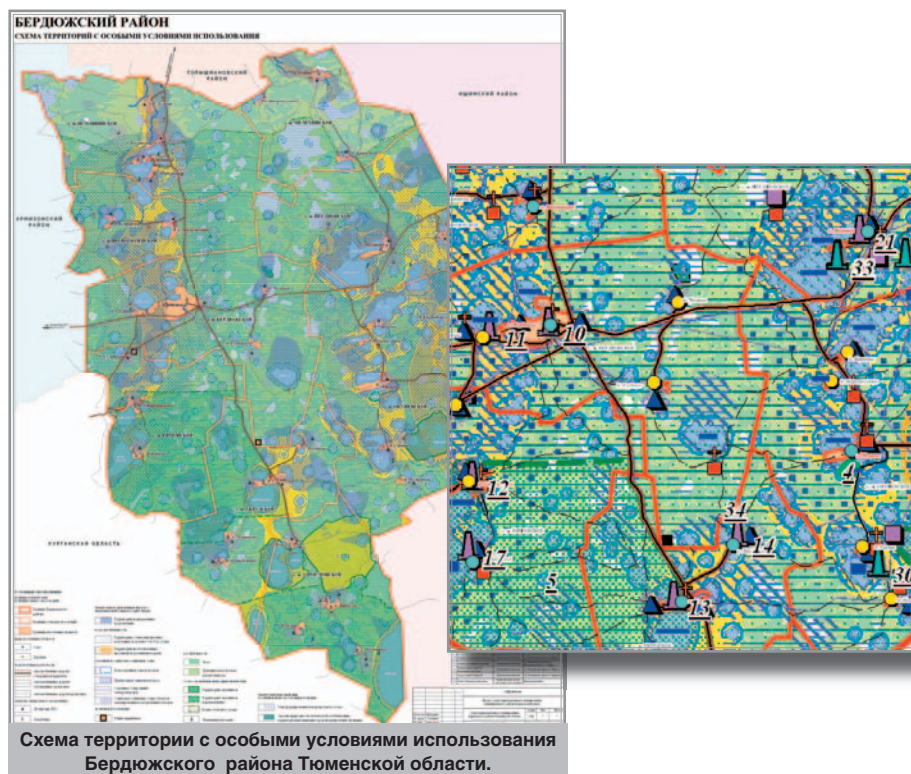


Схема территориального устройства и современного использования территории
Ишимского района Тюменской области

Схема комплексной оценки градостроительного потенциала развития территории содержит анализ сложившейся системы расселения, демографической ситуации и прогнозирование численности населения на расчетный срок, комплексную оценку земельных, природных, энергетических, водных, рекреационных, курортологических и иных ресурсов, транспортной, инженерной, социальной и производственной инфраструктур.

На схеме комплексной оценки территории показываются объекты социально-бытового и культурно-досугового назначения, объекты производственной сферы, объемы жилищного фонда, численность населения существующая и прогнозируемая на расчетный срок, объекты туризма и рекреации, объекты специального назначения, зоны интенсивности градостроительного освоения.

Схема территорий с особыми условиями использования содержит оценку экологического состояния территории в результате природного, антропогенного и техногенного воздействия на окружающую среду.



На схеме комплексной оценки территории показываются территории, в границах которых устанавливаются ограничения на использование при осуществлении градостроительной деятельно-

сти: территории зон охраны памятников истории и культуры, историко-культурных комплексов и объектов, заповедных зон; особо охраняемые природные территории, в том числе округа санитарной (горно-санитарной) охраны; зоны с особыми условиями использования территорий (санитарные, защитные и санитарно-защитные зоны; водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы; зоны санитарной охраны источников водоснабжения); зоны залегания полезных ископаемых; зоны с экстремальными природно-климатическими условиями; зоны чрезвычайных экологических ситуаций и экологического бедствия; территории, подверженные воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (затопление, нарушенные территории, неблагоприятные геологические, гидрогеологические, атмосферные и другие процессы - сейсмические, оползни, карсты, эрозия и т.д.); иные зоны, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации.

С учетом ограничений на использование территорий на схеме комплексной оценки выделяются территории благоприятные и ограниченно благоприятные для различных видов градостроительной деятельности.

Графические материалы утверждаемой части схемы территориального планирования муниципального района выполняются в масштабе 1:50000 - 1:25000. В отдельных случаях при низкой плотности градостроительного освоения территории допускается подготовка графических материалов в масштабе 1:100000.

Масштаб и перечень основных графических материалов могут быть уточнены в задании на проектирование исходя из специфики объекта градостроительной деятельности.

Состав, содержание и масштаб графических материалов по обоснованию градостроительных решений схемы территориального планирования, в том числе дополнительных схем и отдельных фрагментов, обосновывающих проектные решения, определяются заданием на проектирование или разработчиком схемы территориального планирования по согласованию с заказчиком.

Пояснительная записка содержит аналитические материалы по современному состоянию и использованию территории муниципального района, обоснования проектных градостроительных решений, мероприятия по организационному и нормативному правовому обеспечению реализации схемы территориального планирования, а также основные технико-экономические показатели и копии основных графических материалов.

Обязательными положениями пояснительной записки к схеме территориального планирования муниципального района являются:

- зонирование межселенной территории, подлежащей застройке, с установлением зон различного функционального назначения и ограничений на использование территорий указанных зон

при осуществлении градостроительной деятельности;

- основные направления развития городских и сельских поселений во взаимосвязи с развитием систем расселения;

- основные направления развития и модернизации инженерной, транспортной социальной и производственной инфраструктур межселенного значения с обеспечением условий их интеграции в региональные и федеральные инфраструктуры;

- предложения по выделению территорий для размещения дачных кооперативов, садоводческих товариществ и организации мест отдыха и лечения населения;

- меры по улучшению экологической обстановки с выделением территорий, выполняющих средозащитные и санитарно-гигиенические функции, прежде всего в границах территорий с неблагоприятной экологической обстановкой;

- меры по защите территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороне;

- предложения по установлению границ поселений, объектов градостроительной деятельности особого регулирования местного значения;

- предложения по выделению территорий резерва для развития поселений;

- планировочные мероприятия по сохранению территорий объектов историко-культурного и природного наследия;

- размещение объектов по обезвреживанию, переработке, утилизации, складированию и захоронению производственных и бытовых отходов;

- первоочередные градостроительные мероприятия по реализации схемы территориального планирования муниципального района, предложения по перечню и границам объектов первоочередного градостроительного планирования;

- предложения по формированию инвестиционных зон и территорий активного экономического развития с определением мероприятий по их инфраструктурному обеспечению;

- меры государственной поддержки реализации схемы территориального планирования муниципального района;

- иные положения, устанавливаемые заданием на разработку схемы территориального планирования муниципального района.

Отдельной главой в составе пояснительной записки должна быть представлена структура проекта в ИСОГД муниципального района с приложением всех необходимых справочников и классификаторов.

§3. Разработка генеральных планов городских округов, городских и сельских поселений



Целью разработки генерального плана (внесения изменений в генеральный план) городского округа, городских и сельских поселений является создание действенного инструмента управления развитием территории в соответствии с федеральным законодательством. В работе максимальное внимание уделено вопросу внесения изменений в генеральные планы, так как в настоящее время в большинстве регионов России не стоит вопрос о создании новых поселений. Главная задача современного генерального плана определить путь последовательного преобразования существующих городов и иных поселений. Даже если сроки реализации предыдущих генеральных планов давно истекли, нельзя говорить о

новом генеральном плане, так как любое градостроительное действие должно быть максимально увязано с предыдущими решениями, и учитывать все факторы, связанные с современным состоянием и использованием территории.

Основные задачи генерального плана:

- выявление проблем градостроительного развития территории поселения и внесение изменений в генеральный план, обеспечивающих решение этих проблем на основе анализа параметров муниципальной среды, существующих ресурсов жизнеобеспечения, а также принятых градостроительных решений;

- разработка разделов генплана (не разрабатываемых ранее) в соответствии с требованиями новейшего законодательства: функциональное зонирование территории в границах поселения (включая промышленные и рекреационные зоны), перечень мероприятий реализации генерального плана, программа инвестиционного освоения территории поселения;

- создание электронного генерального плана на основе новейших компьютерных технологий и программного обеспечения, а также с учётом требований к формированию ресурсов ИСОГД.

В статье 35 Градостроительного кодекса РФ 1998 года (действовавшего до 30 декабря 2004 года) дано следующее определение генерального плана развития городского или сельского поселения:

«Генеральный план является основным градостроительным документом, определяющим в интересах населения и государства условия формирования среды жизнедеятельности, направления и границы развития территорий городских и сельских поселений, зонирование территорий, развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, градостроительные требования к сохранению объектов историко-культурного наследия и особо охраняемых природных территорий, экологическому и санитарному благополучию».

В Градостроительном кодексе РФ 2004 года такого определения генерального плана нет, как впрочем, нет и другого определения, кроме того, что генеральный план является документом территориального планирования. Положение о том, что генеральный план разрабатывается в соответствии с утвержденной в установленном порядке градостроительной документацией федерального уровня и уровня субъекта Российской Федерации также не противоречит современному Кодексу, который в обязательном порядке требует учета в генеральном плане решений о размещении объектов регионального и федерального значения, предусмотренных в документации территориального планирования соответственно регионального и федерального уровней. Сложность исполнения названных норм заключается в том, что зачастую федеральные и ре-

гиональные градостроительные решения отсутствуют, но это дело времени, существуют предельные сроки разработки и принятия документов территориального планирования всех уровней. В случае первоочередной разработки муниципального документа должна быть предусмотрена процедура внесения изменений и дополнений в соответствующие документы. Такие процедуры на сегодняшний день не установлены, равно как не определены источники финансирования работ связанных с внесением названных изменений.

В генеральном плане городского или сельского поселения по Градостроительному кодексу РФ 1998 года определяются:

- *основные направления развития территории поселения с учетом особенностей социально - экономического развития, природно-климатических условий, численности населения городского или сельского поселения;*

- *зоны различного функционального назначения и ограничения на использование территорий указанных зон;*

- *меры по защите территории городского или сельского поселения от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, развитию инженерной, транспортной и социальной инфраструктур;*

- *соотношение застроенной и незастроенной территории городского или сельского поселения;*

- *территории резерва для развития городского или сельского поселения;*

- *иные меры по развитию территории городского или сельского поселения.*

В генеральных планах городских и сельских поселений, согласно Градостроительному кодексу РФ 1998 года, содержатся предложения об установлении границ поселений, а также об обеспечении ресурсами в целях комплексного развития территорий поселений. Названные положения также не противоречат действующему Кодексу. В настоящее время при разработке предложений по границе поселения необходимо учитывать статус муниципального образования в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Указанным Законом установлены следующие типы муниципальных образований по отношению к поселениям: городской округ; городское поселение; сельское поселение. Городской округ – это муниципальное образование, которое территориально не входит в границы муниципального района. Городские и сельские поселения входят в состав муниципального образования «Муниципальный район».

Градостроительный кодекс РФ 1998 года также устанавливал и следующую норму - генеральный план города с численностью на-

селения до пятидесяти тысяч человек и генеральный план сельского поселения могут разрабатываться вместе с проектом планировки территорий указанных поселений как единый документ. В современном Кодексе такой нормы нет, что на наш взгляд, неправильно. Объединение всех видов градостроительной документации в комплексный проект (особенно для небольших поселений) оправдано, в первую очередь, с экономической точки зрения, так как позволяет экономить бюджетные средства, как минимум в два раза.

Подробно изучив содержание генерального плана, установленное Градостроительным кодексом РФ 2004 года, можно сделать следующие выводы:

- в Градостроительном кодексе РФ 1998 года представлено глубокое философское содержание генерального плана, определено его предназначение, выявлены цели и задачи;

- в Кодексе 2004 года дано конкретное, сугубо практическое содержание генерального плана, не противоречащее определениям, данным в Кодексе 1998 года, утратившем юридическую силу. В новом Кодексе документ разделен на две части, что и является принципиальным различием двух документов в отношении к генеральному плану. Кроме этого, современный генплан должен разрабатываться в границах муниципального образования как единый документ. Понятие «пригородная зона» теперь не существует, несмотря на наличие соответствующей статьи в Земельном кодексе Российской Федерации (ст.86). Все земли, необходимые для нормального функционирования городов должны войти в состав территорий этих городов. Проект границы муниципального образования теперь является одной из утверждаемых частей генерального плана и не может разрабатываться в форме самостоятельного документа;

- Инструкция о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации (Госстрой России, 2003 г.) во многом не потеряла своей актуальности и в части отдельных требований к разработке генерального плана не противоречит действующему законодательству.

Отсюда следует, что в основу методических рекомендаций по разработке генеральных планов должны быть положены нормы всех трех названных документов, а также требования новейших технологий к созданию информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД).

Особенностью современного генплана является то, что он должен разрабатываться применительно ко всем территориям поселений, городских округов. Кроме того, в составе генеральных планов с одинаковой степенью проработки рассматриваются и селитебные, и производственные, и рекреационные территории

(в отличие от генеральных планов прошлого поколения, когда жилые территории проектировались Гражданскими проектами, производственные – Промстройпроектами, рекреационные и специального назначения – как правило, рассматривались при разработке генерального плана пригородной зоны, что не всегда обеспечивало целостность городского пространства и единство градостроительной политики).

Подготовка генерального плана поселения, генерального плана городского округа может осуществляться применительно к отдельным населенным пунктам, входящим в состав поселения, городского округа, с последующим внесением в генеральный план изменений, относящихся к другим частям территорий поселения, городского округа.

Содержание генеральных планов поселений и генеральных планов городских округов определено статьёй 23 Градостроительного кодекса РФ 2004 года.

Генеральные планы включают в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе:

1) объектов электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения в границах поселения, городского округа;

2) автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов, входящих в состав поселения, в границах городского округа;

3) иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления полномочий органов местного самоуправления поселения, органов местного самоуправления городского округа.

Генеральные планы содержат положения о территориальном планировании и соответствующие карты (схемы).

Положения о территориальном планировании, содержащиеся в генеральных планах, включают в себя:

1) цели и задачи территориального планирования;

2) перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения.

На картах (схемах), содержащихся в генеральных планах, отображаются:

1) границы поселения, городского округа;

2) границы населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа;

3) границы земель сельскохозяйственного назначения, границы земель для обеспечения космической деятельности, границы земель обороны и безопасности, границы земель иного специального назначения, границы земель лесного фонда, границы земель водного фонда, границы земель особо охраняемых природных тер-

риторий федерального и регионального значения;

4) существующие и планируемые границы земель промышленности, энергетики, транспорта, связи;

5) границы функциональных зон с отображением параметров планируемого развития таких зон;

6) границы территорий объектов культурного наследия;

7) границы зон с особыми условиями использования территорий;

8) границы земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения либо на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;

9) границы территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий;

10) границы зон инженерной и транспортной инфраструктур.

В целях утверждения генеральных планов осуществляется подготовка соответствующих материалов по обоснованию их проектов в текстовой форме и в виде карт (схем).

Материалы по обоснованию проектов генеральных планов в текстовой форме включают в себя:

1) анализ состояния соответствующей территории, проблем и направлений ее комплексного развития;

2) обоснование вариантов решения задач территориального планирования;

3) перечень мероприятий по территориальному планированию;

4) обоснование предложений по территориальному планированию, этапы их реализации;

5) перечень основных факторов риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

На картах (схемах) в составе материалов по обоснованию проектов генеральных планов отображаются:

1) информация о состоянии соответствующей территории, возможных направлениях ее развития и об ограничениях ее использования;

2) предложения по территориальному планированию.

Информация о состоянии соответствующей территории, возможных направлениях ее развития и об ограничениях ее использования отображается на следующих картах (схемах):

1) карты (схемы) использования территории муниципального образования с отображением границ земель различных категорий, иной информации об использовании соответствующей территории;

2) карты (схемы) ограничений, утверждаемые в составе схем территориального планирования Российской Федерации, схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования муниципальных районов (в случае подготовки генеральных планов поселений), в том числе карты (схемы) границ территорий объектов культурного наследия, карты (схемы) границ зон с особыми условиями использования территорий, карты (схемы) границ территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, карты (схемы) границ зон негативного воздействия объектов капитального строительства местного значения в случае размещения таких объектов;

3) карты (схемы) с отображением результатов анализа комплексного развития территории и размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе с учетом результатов инженерных изысканий;

4) иные карты (схемы).

Предложения по территориальному планированию отображаются на картах (схемах), которые используются для внесения в них изменений при согласовании проектов генеральных планов и включают в себя:

1) карты (схемы) планируемых границ функциональных зон с отображением параметров планируемого развития таких зон;

2) карты (схемы) с отображением зон планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения;

3) карты (схемы) планируемых границ территорий, документация по планировке которых подлежит разработке в первоочередном порядке;

4) карты (схемы) существующих и планируемых границ земель промышленности, энергетики, транспорта, связи;

5) иные карты (схемы).

Таким образом, Градостроительный кодекс РФ дает исчерпывающий перечень обязательных сведений, которые должны быть представлены в генеральных планах. При этом следует учитывать, что органы местного самоуправления вправе предъявлять дополнительные требования к содержанию генеральных планов развития своих поселений. Но, Градостроительный кодекс вообще не приводит перечня схем или карт, а говоря профессиональным языком, чертежей, ни по утверждаемой, ни по обосновывающей частям генерального плана. Также Градостроительный кодекс не содержит конкретных требований ни к положениям о территориальном планировании, ни к пояснительной записке, которая относится к обосновывающим материалам. Следовательно, основной задачей настоящего исследования является определение конкретного со-

става документов генерального плана.

Проанализируем требования, предъявляемые к разработке и содержанию генеральных планов Инструкцией о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации, утвержденной Постановлением Госстроя России от 29 октября 2002г. № 150 и зарегистрированной в Минюсте РФ 12 февраля 2003г.

При разработке генерального плана учитываются:

- особенности поселения, в том числе численность населения, специализация его производственного комплекса;
- значение поселения в системе расселения и административно-территориальном устройстве субъекта Российской Федерации и страны в целом;
- особенности типов и форм собственности жилой застройки;
- состояние инженерной и транспортной инфраструктур и направления их модернизации; природно-ресурсный потенциал; природно-климатические, национальные и иные особенности.

Генеральные планы исторических поселений и поселений, имеющих памятники истории и культуры, разрабатываются с учетом историко-архитектурных исследований, историко-архитектурных опорных планов этих поселений и проектов зон охраны памятников истории и культуры.

Графические материалы генерального плана включают:

- план современного использования территорий (опорный план);
- схему комплексной оценки территории;
- генеральный план (основной чертеж);
- схему зонирования территории;
- схему транспортной инфраструктуры;
- схему инженерной инфраструктуры и благоустройства территорий.

Графические материалы генерального плана города с проектной численностью населения 100 - 500 тыс. человек - в масштабе 1:10000 - 1:5000; города, другого поселения с проектной численностью населения от 10 тыс. до 100 тыс. человек - в масштабе 1:5000; города, другого поселения с расчетной численностью населения менее 10 тыс. человек - в масштабе 1:2000. Указанные масштабы могут быть уточнены заказчиком с учетом конкретной ситуации.

Перечень графических материалов и их содержание могут быть дополнены по согласованию с заказчиком.

В составе генерального плана могут разрабатываться дополнительные схемы, состав, содержание и масштаб которых, определяются заданием на разработку генерального плана.

На плане современного использования территории (опорном плане) и генеральном плане (основном чертеже) показываются:

- существующие границы поселения и предложения по их уточнению, зоны различного функционального назначения и использования;

- земли федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации, муниципальной и частной собственности;

- планировочная структура поселения;

- распределение застройки по этажности и степени капитальности;

- сооружения и коммуникации транспортной инфраструктуры, магистральные сети и головные сооружения инженерной инфраструктуры;

- линии высоковольтной электропередачи;

- границы зон охраны памятников природы, истории и культуры, других объектов особого регулирования градостроительной деятельности, территории резерва.

На опорном плане также показываются границы оформленных отводов территорий для всех видов использования, а на проектом плане - территории и границы объектов первоочередной разработки градостроительной документации.

При разработке генерального плана, совмещенного с проектом планировки, на план современного использования территории (опорный план) наносятся проектируемые красные линии.

Схема комплексной оценки территории содержит оценку природно-ресурсного потенциала территорий, обеспеченности транспортной, инженерной, социальной и производственной инфраструктурами, а также экологического состояния территорий.

На схеме комплексной оценки территории показываются территории, в границах которых устанавливаются ограничения на осуществление градостроительной деятельности - территории зон охраны памятников истории и культуры, историко-культурных комплексов и объектов, заповедных зон; зон особо охраняемых природных территорий, в том числе округа санитарной (горно-санитарной) охраны; санитарных, защитных и санитарно-защитных зон; водоохраных зон и прибрежных защитных полос; зон санитарной охраны источников водоснабжения; зон залегания полезных ископаемых; территории, подверженные воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; зоны чрезвычайных экологических ситуаций и экологического бедствия; зоны различной градостроительной ценности территорий, иные зоны, установленные в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации и влияющие на осуществление градостроительной деятельности.

На схеме зонирования территорий с учетом ограничений на ее использование, показываются зоны различного функционально-

го назначения, их границы и виды использования их территорий: жилые, общественно-деловые, производственные, инженерной и транспортной инфраструктур, рекреационные, сельскохозяйственного использования, специального назначения, военных объектов и иные зоны режимных территорий, иные зоны в соответствии с местными условиями, а также зоны особого регулирования градостроительной деятельности. Зоны различного функционального назначения могут включать в себя территории общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, дорогами, набережными, скверами, бульварами, водоемами и другими объектами. Границы зон различного функционального назначения определяются с учетом красных линий, естественных границ природных объектов, границ земельных участков и иных границ.

Определенные в генеральном плане зоны различного функционального назначения и ограничения на использование территорий указанных зон являются основой для разработки правил землепользования и застройки, устанавливающих градостроительные регламенты для каждой территориальной зоны.

На схеме транспортной инфраструктуры показываются существующие и проектируемые: территории и сооружения внешнего транспорта - железнодорожные пути и станции, аэропорты, морские и речные порты, причалы, пристани, мосты, путепроводы, тоннели, трубопроводы и др.; классификация улично-дорожной сети; линии наземного и подземного общественного пассажирского транспорта; размещение сооружений и устройств для хранения и обслуживания транспортных средств, иные сооружения транспортной инфраструктуры.

На схеме инженерной инфраструктуры и благоустройства территории показываются существующие и проектируемые: головные сооружения и магистральные сети инженерной инфраструктуры - водопровод, канализация, теплоснабжение, газоснабжение, ливневая канализация; линии высоковольтной электропередачи, основные объекты связи; территории, требующие значительного объема подсыпки или срезки грунта, дренирования, выторфовывания; гидротехнические сооружения; сооружения инженерной защиты от неблагоприятных природных факторов; мероприятия по рекультивации нарушенных территорий, иные сооружения по инженерной инфраструктуре и благоустройству территорий.

Допускается разработка отдельных схем инженерной инфраструктуры и благоустройства территорий по основным ее видам.

В составе генеральных планов малых городов и поселков, сельских поселений могут разрабатываться проекты черты указанных поселений.

Проектные решения генеральных планов являются основой для комплексного решения вопросов организации планировочной

структуры; территориального, инфраструктурного и социально-экономического развития поселений; разработки правил землепользования и застройки, устанавливающих правовой режим использования территориальных зон и земельных участков; определения зон инвестиционного развития.

Проанализировав приведенные положения Инструкции, становится ясно, что все требования к содержанию проекта генерального плана соответствуют нормам современного Градостроительного кодекса РФ. В настоящих предложениях приведем перечень материалов, составляющих содержание утверждаемой части генерального плана и, соответственно, материалов по обоснованию принятых решений. Структура документов представляется с учетом разработки генерального плана в автоматизированной ИСОГД.

Содержание утверждаемой части современного генерального плана.

Основная часть проекта генерального плана включает в себя графические материалы в виде карт (схем) планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения и текстовые материалы в форме положений о территориальном планировании.

Положения о территориальном планировании, содержащиеся в генеральных планах, включают в себя:

- цели и задачи территориального планирования;
- перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения.

Графические материалы утверждаемой части генерального плана содержат следующие карты (схемы):

- схему планировочной организации территории поселения в границах муниципального образования;
- схему генерального плана поселения в границах муниципального образования;
- схемы генеральных планов населенных пунктов, входящих в состав поселения;
- схемы развития транспортной инфраструктуры в границах населенных пунктов;
- схемы развития инженерной инфраструктуры в границах населенных пунктов.

На схеме планировочной организации территории в границах муниципального образования (М 1:50000 - 25 000) отображаются следующие элементы:

- поселение, городской округ;
- населенный пункт в составе поселения, городского округа;
- планировочная зона (массив);

- планировочный район (сектор);
- планировочный микрорайон;
- планировочный квартал (для небольших поселений).

Граница поселения, городского округа определяется границей муниципального образования.

Граница населенного пункта отграничивает земли населенных пунктов от земель иных категорий.

Граница планировочной зоны (массива) определяется с учетом границ земель различных категорий, магистральных транспортных и инженерных коммуникаций, а также размещением планировочных центров и осей муниципального образования. Определение границ планировочных зон за пределами границ населенного пункта выполняется с учетом данных государственного земельного кадастра о землях различных категорий: земли населённых пунктов; земли сельскохозяйственного назначения; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

Границы земель населенных пунктов в соответствии со статьей 84 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливаются или изменяются утверждением или изменением генерального плана поселения, городского округа, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования; утверждением или изменением схемы территориального планирования муниципального района, отображающих границы сельских населенных пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях).

Границы земель иных категорий устанавливаются в соответствии с ГЗК и могут быть уточнены в установленном порядке в процессе разработки градостроительной документации.

Планировочный район (сектор) включает территории, границы которых определяются красными линиями магистральных улиц поселкового, городского значения, границами крупных промышленных территорий, границей населенного пункта, границами отводов магистральных линейных сооружений.

Планировочный микрорайон включает в себя межмагистральные территории или территории с явно выраженным определенным функциональным назначением.

Планировочный квартал включает территории, ограниченные жилыми улицами, бульварами, границами земельных участков промышленных предприятий и другими обоснованными границами.

С целью формирования электронной ИСОГД определяется кодовое обозначение каждого планировочного территориального

образования. Например, коды могут формироваться в виде числового ряда из кодов планировочных элементов:

01 – код поселения (от 01 до 10);

01 – код планировочной зоны, массива (от 01 до 10);

01 – код населенного пункта (от 01 до 10);

01 – код планировочного района, сектора (от 01 до 10);

01 – код планировочного микрорайона (от 01 до 15 и более);

01 – код планировочного квартала (от 01 до 50 и более);

В таком случае код планировочного квартала может быть – 01:01:02:02:10:15

При формировании схемы планировочной организации территории границы всех планировочных элементов должны проходить по красным линиям или другим линиям градостроительного регулирования. В случае если такие линии не утверждены, допускается установление условной границы. При утверждении соответствующей линии градостроительного регулирования граница планировочного образования должна быть уточнена.

На схеме генерального плана поселения, городского округа в границах муниципального образования (М 1:25000-5 000) отображаются:

- границы поселения, городского округа;
 - границы населённых пунктов, входящих в состав поселения, городского округа;
 - границы земель сельскохозяйственного назначения, границы земель для обеспечения космической деятельности, границы земель обороны и безопасности, границы земель иного специального назначения, границы земель лесного фонда, границы земель водного фонда, границы земель особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения;
 - границы укрупненных функциональных зон (жилые, общественно-деловые, производственного назначения, рекреационные, специального назначения и т.д.) с отображением параметров планируемого развития таких зон;
 - границы территорий объектов культурного наследия;
 - границы зон с особыми условиями использования территорий (зон градостроительных ограничений);
 - границы территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий;
 - существующие и планируемые головные сооружения и магистральные сети электро-, тепло-, газо- и водоснабжения;
 - автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения, в том числе трубопроводы.
- На схемах генеральных планов населенных пунктов, входящих

в состав поселения, городского округа (М 1:2 000 – 5 000) отображаются:

- границы населенного пункта;
- границы функциональных зон (детализированных по назначению) с отображением параметров планируемого развития таких зон;
- границы зон с особыми условиями использования территорий (зон градостроительных ограничений);
- границы территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий;
- границы земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения либо на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;
- границы территорий, документация по планировке которых подлежит разработке в первоочередном порядке.

На схемах развития транспортной инфраструктуры в границах населенных пунктов (М 1:2 000-5 000) отображаются:

- улицы и дороги по категориям, согласно действующим нормативным документам;
- проектируемые объекты транспортной инфраструктуры с указанием их мощности (вертолетные площадки, причалы, АЗС, СТО, мойки, гаражные кооперативы);
- места размещения временных стоянок автомобильного транспорта с указанием вместимости стоянки;
- предлагаемые маршруты движения общественного транспорта с указанием автобусных остановок;
- схемы поперечных профилей в характерных точках улично-дорожной сети населенного пункта.

На схемах развития инженерной инфраструктуры в границах населенных пунктов (М 1: 2 000-5 000) отображаются:

- сохраняемые, реконструируемые и планируемые объекты инженерной инфраструктуры (электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, канализования, связи) с указанием их характеристик (перечень оборудования, мощность);
- сохраняемые, реконструируемые и планируемые магистральные сети инженерной инфраструктуры (электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, канализования, связи) с указанием их параметров (диаметра, протяженности, типа прокладки, материала).

Положения о территориальном планировании ориентировочного формируются в следующем составе:

- общие положения территориального планирования (содержание и назначение генерального плана поселения, городского окру-

га, статус муниципального образования и его роль в системе расселения и производительных сил субъекта Российской Федерации и муниципального района, перечень населенных пунктов, их основные характеристики, оценка состояния и использования территории);

- цели территориального планирования (основные направления развития поселения, городского округа, планировочная организация территории и предложения по изменению границ поселения, архитектурно-пространственное решение);

- основные задачи территориального планирования (совершенствование жилищной политики, создание комплексной системы обслуживания населения, развитие транспортной инфраструктуры, развитие системы инженерного обеспечения, развитие производственного комплекса, охрана окружающей среды и определение территорий с особыми условиями использования, мероприятия в области гражданской обороны и защиты территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера);

- программа мероприятий по реализации генерального плана в соответствии с определенными задачами;

- градостроительный паспорт поселения, городского округа;

Обязательными положениями генеральных планов поселений, городских округов являются:

- установление зон различного функционального назначения и ограничений на использование территорий указанных зон при осуществлении градостроительной деятельности;

- предложения по установлению границ поселения, городского округа;

- решения по совершенствованию и развитию планировочной структуры;

- параметры развития и модернизации инженерной, транспортной, производственной, социальной инфраструктур во взаимосвязи с развитием федеральной, региональной и межселенной инфраструктур и благоустройству территорий;

- предложения по предельным размерам земельных участков для индивидуального жилищного строительства;

- предложения по установлению границ зон охраны памятников истории и культуры, зон особо охраняемых природных территорий;

- меры по защите территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и мероприятия по гражданской обороне;

- предложения по выделению территорий резерва для развития поселения, городского округа;

- меры по сохранению объектов историко-культурного и природного наследия;

- меры по улучшению экологической обстановки;

- первоочередные градостроительные мероприятия по

реализации генерального плана, включая предложения по перечню объектов градостроительной деятельности, требующих разработки первоочередной градостроительной документации.

Кроме обязательных положений генеральный план поселения, городского округа может содержать положения о градостроительном зонировании территорий, которыми определяются ориентировочные границы территориальных зон, обобщенные виды их функционального использования с учетом градостроительных ограничений, а также рекомендуемая последовательность разработки проектов планировки различных территориальных образований поселения, городского округа с целью установления линий градостроительного регулирования, определения параметров строительного освоения территориальных зон и последующей разработки градостроительных регламентов их использования.

Содержание материалов по обоснованию генерального плана

В целях утверждения генеральных планов поселений, городских округов осуществляется подготовка соответствующих материалов по обоснованию их проектов в текстовой форме и в виде карт (схем).

Материалы по обоснованию проектов генеральных планов в текстовой форме оформляются в виде пояснительной записки, включающей в себя:

- анализ состояния соответствующей территории, проблем и направлений ее комплексного развития;
- обоснование вариантов решения задач территориального планирования;
- перечень мероприятий по территориальному планированию;
- обоснование предложений по территориальному планированию, этапы их реализации;
- перечень основных факторов риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Пояснительная записка может иметь следующую структуру:

- цели и задачи проекта;
- природные условия (геологическое строение, рельеф, климат, гидрография, инженерно-геологические условия и пр.);
- комплексная оценка и основные проблемы (структурные единицы: трудовые ресурсы, прогнозирование численности населения, предприятия промышленности, жилищная, социальная сферы, транспортное обеспечение, коммунальное обслуживание, анализ муниципальной правовой базы, анализ наличия земель различных категорий и обоснование их перевода в земли населенных пунктов);
- архитектурно-планировочная организация территории;

- основные решения генерального плана (по структурным единицам комплексной оценки);
- зонирование территории;
- основные технико-экономические показатели проекта генерального плана;
- инженерно-технические мероприятия в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (оценка имеющихся инженерно-технических мероприятий в указанных областях и предложения по их развитию).

На картах (схемах) в составе материалов по обоснованию проектов генеральных планов поселений, городских округов отображаются:

- информация о состоянии и использовании соответствующей территории, возможных направлениях ее развития и об ограничениях ее использования;
- предложения по территориальному планированию.

Графические материалы по обоснованию решений генерального плана содержат схемы, разработанные в границах муниципального образования и в границах населенных пунктов.

В границах муниципального образования разрабатываются:

- схема современного состояния и использования территории поселения, городского округа;
- схема комплексной оценки территории поселения, городского округа;
- схема принятых градостроительных решений;
- схема зонирования территории поселения, городского округа;
- схема транспортной инфраструктуры;
- схема инженерной инфраструктуры.

В границах населенного пункта разрабатываются:

- схема современного состояния и использования территории населенного пункта;
- схема комплексной оценки территории населенного пункта;
- схема принятых градостроительных решений;
- схема зонирования территории населенного пункта;
- схема развития транспортной инфраструктуры;
- схема развития инженерной инфраструктуры (по отдельным направлениям) и благоустройству территорий.

Графические материалы по обоснованию решений генерального плана в границах муниципального образования разрабатываются в масштабах М 1:25 000; М 1:10000; М 1:5 000 в зависимости от численности населения поселения, городского округа, площади территории муниципального образования, уровня развития муниципальной инфраструктуры.

Графические материалы по обоснованию решений генерального плана в границах населенного пункта разрабатываются в масштабах М 1:10 000; М 1:5000; М 1:2 000, в зависимости от численности населения населенного пункта, площади его территории и интенсивности её градостроительного освоения.

Масштабы и содержание схем могут уточняться заказчиком в задании на разработку генерального плана, а также разработчиком в процессе проектирования при условии согласования с заказчиком.

На плане современного состояния и использования территории (опорном плане) показываются:

- существующие границы поселения, городского округа и населённых пунктов, входящих в их состав, установленные границы земель различных категорий, зоны современного функционального использования территории поселения, городского округа;
- сооружения и коммуникации транспортной инфраструктуры, магистральные сети и головные сооружения инженерной инфраструктуры;
- линии высоковольтной электропередачи;
- границы зон охраны памятников природы, истории и культуры, других объектов.

На схеме комплексной оценки территории отображаются характеристики природно-ресурсного потенциала территорий, обеспеченности транспортной, инженерной, социальной и производственной инфраструктурами, а также экологического состояния территорий.

На схеме комплексной оценки территории показываются территории, в границах которых устанавливаются ограничения на осуществление градостроительной деятельности: территории зон охраны памятников истории и культуры, историко-культурных комплексов и объектов, заповедных зон; зон особо охраняемых природных территорий; зон с особыми условиями использования территорий, в том числе санитарных, защитных и санитарно-защитных зон, водоохранных зон и прибрежных защитных полос, зон санитарной охраны источников водоснабжения; зон залегания полезных ископаемых; территории, подверженные воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; зоны чрезвычайных экологических ситуаций и экологического бедствия; зоны различной градостроительной ценности территорий, иные зоны, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации и влияющие на осуществление градостроительной деятельности.

При наличии сложных инженерно-геологических условий схема дополняется инженерно-геологическими и гидрогеологическими картами, а при сейсмичности в семь баллов и более - картами сейсмомикрорайонирования. Для поселений, городских округов,

расположенных в районах Крайнего Севера, дополнительно могут показываться данные оценки радиационно-теплового режима, ветрового режима и геокриологических процессов.

На схеме принятых градостроительных решений показываются:

- границы территорий, по отношению к которым разработана и утверждена градостроительная документация (проекты планировки, межевания);
- линейные объекты транспортной и инженерной инфраструктуры, размещение которых утверждено соответствующими решениями;
- условные обозначения наиболее значимых объектов капитального строительства, решение о размещении которых принято (предоставлен земельный участок под строительство, выдано разрешение на строительство, утверждена проектная документация).

На схеме в табличной форме размещается экспликация объектов принятых градостроительных решений с указанием наименования объекта, реквизитов документа, утвердившего градостроительное решение, а также других сведений, характеризующих объект.

На схеме зонирования территории поселения, городского округа с учетом градостроительных ограничений показываются зоны различного функционального назначения: жилые, общественно-деловые, производственные, инженерной и транспортной инфраструктуры, рекреационные, сельскохозяйственного использования, специального назначения, военных объектов и иные зоны режимных территорий, иные зоны в соответствии с местными условиями. Зоны различного функционального назначения могут включать в себя территории общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, дорогами, набережными, скверами, бульварами, водоемами и другими объектами. Границы зон различного функционального назначения определяются с учетом красных линий, естественных границ природных объектов, границ земельных участков и иных границ. Определенные в генеральном плане зоны различного функционального назначения и ограничения на использование территорий указанных зон являются основой для разработки документации по планировке территорий и правил землепользования и застройки, устанавливающих градостроительные регламенты для каждой территориальной зоны.

Зонирование территорий направлено на обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности, защиту территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; предотвращение чрезмерной концентрации населения и производства, загрязнения окружающей природной среды; охрану и использование особо охраняемых природных территорий, в том числе природных ландшафтов, территорий историко-культурных объектов, а также сельскохозяйственных земель и лесных угодий.

Ограничения на использование территорий для осуществления градостроительной деятельности устанавливаются в следующих зонах:

- зоны с особыми условиями использования территорий (зоны охраны памятников истории и культуры, историко-культурных комплексов и объектов, заповедных зон; санитарные, защитные и санитарно - защитные зоны; водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы; зоны санитарной охраны источников водоснабжения);
- зоны особо охраняемых природных территорий, в том числе округов санитарной (горно-санитарной) охраны;
- зоны залегания полезных ископаемых;
- территории, подверженные воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- зоны чрезвычайных экологических ситуаций и экологического бедствия;
- зоны с экстремальными природно-климатическими условиями;
- иные зоны, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Зоны с особыми условиями использования отображаются на схемах генерального плана на основании представленных заказчиком утвержденных проектов зон (ответственными за разработку и утверждение границ зон с особыми условиями использования являются территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти; соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации). В случае если границы предполагаемых зон с особыми условиями использования территорий не установлены (не определены соответствующим проектом) в генеральном плане поселения, городского округа границы этих зон отображаются в соответствии с действующими нормативными документами.

С учетом ограничений на использование территорий определяются функциональное назначение территорий и интенсивность их использования.

На схеме транспортной инфраструктуры показываются существующие (сохраняемые) и проектируемые территории и сооружения внешнего транспорта - железнодорожные пути и станции, аэропорты, морские и речные порты, причалы, пристани, мосты, путепроводы, тоннели, трубопроводы и др.; классификация улично-дорожной сети; линии наземного и подземного общественного пассажирского транспорта; размещение сооружений и устройств для хранения и обслуживания транспортных средств, иные сооружения транспортной инфраструктуры.

На схеме инженерной инфраструктуры и благоустройства территории показываются существующие (сохраняемые) и проек-

тируемые головные сооружения и магистральные сети инженерной инфраструктуры - водопровод, канализация, теплоснабжение, газоснабжение, ливневая канализация; линии высоковольтной электропередачи, основные объекты связи; территории, требующие значительного объема подсыпки или срезки грунта, дренирования, выторфовывания; гидротехнические сооружения; сооружения инженерной защиты от неблагоприятных природных факторов; мероприятия по рекультивации нарушенных территорий, иные сооружения по инженерной инфраструктуре и благоустройству территорий. В зависимости от уровня развития муниципальной инфраструктуры и требований, установленных заданием на разработку генерального плана, определяется разработка отдельных или совмещенных схем инженерной инфраструктуры и благоустройства территорий по основным ее видам.

Пояснительная записка в составе материалов по обоснованию генерального плана содержит основные характеристики природно-климатических условий, национальных и исторических особенностей поселения, городского округа, его роли в системе расселения и административно-территориальном делении субъекта Российской Федерации и страны, аналитические материалы современного состояния, материалы, обосновывающие принятые проектные решения и их экономическую оценку, организационное и нормативное правовое обеспечение реализации генеральных планов, включая разработку правил землепользования и застройки, целевых программ и программ социально-экономического развития, а также основные технико-экономические показатели и копии основных графических материалов.

Технико-экономические показатели генерального плана приводятся на исходный год его разработки и по этапам его реализации и могут быть представлены в форме градостроительного паспорта поселения, городского округа.

Обязательной составляющей пояснительной записки генерального плана поселения, городского округа являются разделы о защите населения и территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, мероприятия по гражданской обороне; об охране недр, окружающей природной среды, о рациональном использовании природных ресурсов и землеустройстве.

Первоочередные градостроительные мероприятия по реализации генерального плана разрабатываются с учетом реализации положений утвержденных федеральных и региональных целевых программ, местных целевых программ и программ социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, а также инвестицион-

ных проектов, осуществляемых за счет собственных финансовых ресурсов бюджета поселения, городского округа и иных источников финансирования.

Первоочередные градостроительные мероприятия по реализации генерального плана являются основой для формирования муниципальной инвестиционной программы и разрабатываются по следующим направлениям: жилищная сфера; производственный комплекс; социальная сфера; транспортная инфраструктура; инженерное обеспечение; благоустройство и озеленение; инженерная подготовка территорий; охрана окружающей среды; мероприятия в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Особенно следует отметить, что при разработке генерального плана обязательным является условие о разработке схемы зонирования территории поселения, определяющей виды использования территорий и устанавливающей ограничения на их использование, для осуществления градостроительной деятельности.

Зонирование территорий направлено на обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности, защиту территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; предотвращение чрезмерной концентрации населения и производства, загрязнения окружающей природной среды; охрану и использование особо охраняемых природных территорий, в том числе природных ландшафтов, территорий историко-культурных объектов, а также сельскохозяйственных земель и лесных угодий.

Ограничения на использование территорий для осуществления градостроительной деятельности устанавливаются в следующих зонах:

- зоны охраны памятников истории и культуры, историко-культурных комплексов и объектов, заповедных зон;
- зоны особо охраняемых природных территорий, в том числе округов санитарной (горно-санитарной) охраны;
- санитарные, защитные и санитарно - защитные зоны;
- водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы;
- зоны санитарной охраны источников водоснабжения;
- зоны залегания полезных ископаемых;
- территории, подверженные воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- зоны чрезвычайных экологических ситуаций и экологического бедствия;
- зоны с экстремальными природно-климатическими условиями;
- иные зоны, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации.

С учетом ограничений на использование территорий определяются функциональное назначение территорий и интенсивность их использования.

На схеме функционального зонирования отображаются: жилые зоны; общественно - деловые зоны; производственные зоны; зоны транспортной инфраструктуры; зоны инженерной инфраструктуры; рекреационные зоны; зоны сельскохозяйственного использования; зоны специального назначения; зоны военных объектов, иные зоны режимных территорий; зоны акваторий; зоны резервного фонда муниципальных земель, а также иные зоны, установление которых обусловлено местными особенностями территории.

Данные о видах использования территорий установленных зон и об ограничениях на их использование включаются в правила землепользования и застройки. Границы территориальных зон, отображаемые на схеме зонирования, их наименования, градостроительные регламенты к ним устанавливаются индивидуально, с учетом:

- особенностей расположения и условий развития поселения, частей его территории;
- возможности территориального сочетания различных видов существующего и планируемого использования земельных участков;
- функциональных зон, определенных генеральным планом развития поселения.

Проектные решения генеральных планов являются основой для комплексного решения вопросов организации планировочной структуры; территориального, инфраструктурного и социально-экономического развития поселений; разработки правил землепользования и застройки, устанавливающих правовой режим использования территориальных зон и земельных участков; определения зон инвестиционного развития.

Общие задачи территориального планирования

Для обеспечения наиболее благоприятных условий массовой подготовки градостроительной документации поселенческого уровня следует определить наиболее эффективные методические подходы к их разработке и выявить стандартные общие задачи территориального планирования для всех поселений.

Для существующих поселений в настоящее время наиболее важным является совершенствование (упорядочение, регенерация) существующей застройки, повышение эффективности используемых территорий, а не дальнейшее территориальное развитие. Главное – дать новую жизнь существующему поселению, определить разрешенные параметры его реконструкции, преобразования, изменения к лучшему, направленные на гармонизацию существующей муниципальной среды. Поэтому, мы говорим не о разработке

кардинально новых генеральных планов, а об их корректировке с учетом современных социально-экономических требований.

Особенным, важнейшим направлением при корректировке генеральных планов является преобразование территорий производственного назначения. Только при стабильно развивающейся градообразующей базе может быть обеспечено устойчивое развитие территории. Ошибочно мнение о том, что государственная власть и органы муниципального образования не обладают реальными инструментами воздействия на развитие производственной сферы. Роль власти не в управлении производственным комплексом, но в создании благоприятных условий для развития всех сфер экономики, в том числе производственной. Определение благоприятных территорий для развития малого и среднего бизнеса и минимизация стартовых расходов предпринимателей на начальном этапе, в будущем дадут значительный экономический и социальный эффект (при вводе объектов в эксплуатацию: растет налог на недвижимость, также земельный налог или арендная плата; увеличивается количество рабочих мест; увеличиваются поступления в бюджет за счет роста налога на прибыль и доходы физических лиц; растет средний уровень зарплаты; повышается покупательская способность; повышаются конкурентные качества поселения в целом и т.д.).

Особое внимание при подготовке градостроительной документации следует уделять существующим производственным зонам. Нельзя игнорировать их проблемы, как часто это было в градостроительной документации советского периода по причине государственного подхода к плановому развитию территорий (гражданпроекты разрабатывали генеральные планы только на селитебную часть поселений, промстройпроекты разрабатывали генеральные планы развития производственных зон). Градостроительное зонирование производственных зон – важнейший инструмент муниципального управления, от которого во многом зависит вся муниципальная экономика. Широко распространены случаи банкротства предприятий, и как следствие, продажа отдельных объектов расформированных имущественных комплексов через институт арбитражных управляющих (в большинстве случаев объекты, выставленные на торги не сформированы в качестве единых объектов недвижимости, это значит, что не определены границы земельного участка для каждого объекта, не определен спектр его разрешенного использования, что с одной стороны провоцирует будущего собственника к противоправным действиям, а с другой стороны, не создает ему благоприятных условий для развития бизнеса). Огромные территории используются неэффективно, внедрение новых технологий зачастую позволяет сократить территории

промышленных площадок, а отношение к производственному комплексу, как к частной собственности стимулирует руководителей производства к поиску наиболее целесообразных решений. Генеральный план должен помочь найти это верное решение, он должен предложить возможность выбора вариантов этих решений.

Не менее важной проблемой остается жилищное строительство. Но отношение к этой проблеме также изменилось. Типы жилья необходимо предусматривать с учетом традиций, исходя из реальных потребностей и возможностей местного населения и органов местного самоуправления. Для небольших городов и поселков исконным является жилье малоэтажное, в том числе усадебного типа. Значительные массивы частной индивидуальной застройки генеральными планами советского периода были предназначены под снос, но такое решение не было согласовано с жителями этих районов, в наше время без согласия граждан такое градостроительное решение не допустимо. Необходимо вернуться к понятиям – особняк, домовладение. Проблема реконструкции жилья первых поколений панельного домостроения - это проблема общегосударственная. Особенной проблемой российских городов и других поселений остается проблема переселения граждан из ветхого и аварийного жилого фонда, из жилых домов с повышенным содержанием фенола, из так называемого инвентарного жилья. Вероятно, на реконструкции существующих жилых домов должно базироваться основное направление по созданию фонда социального жилья для малообеспеченных групп населения, для работников бюджетной сферы (учителей, врачей и т. д.), но данная проблема не может быть решена без должного развития ипотечного кредитования, благодаря которому возможно переселение «начинающего» среднего класса в более комфортные жилые дома за счет собственных средств. Этот вопрос генеральный план должен решать в первую очередь, причем его решения должны быть увязаны с целевыми муниципальными программами. Переходным документом от генерального плана к муниципальным целевым программам является план реализации генерального плана, который должен содержать ряд последовательных мероприятий, обеспечивающих наиболее эффективное преобразование муниципальной среды.

Более тщательно следует подходить и к проблемам планировочной организации территорий. Далеко не всегда оправданы градостроительные проекты, решениями которых выравниваются живописные улицы, часто представляющие собой олицетворение духовных ценностей поселения, создающие человеческий уют и неповторимый облик градостроительного пространства. Такие «выравнивания» кроме явного вреда с точки зрения гуманитарного подхода к формированию пространственной среды наносят огром-

ный ущерб муниципальной экономике и не позволяют проводить преобразовательные процессы последовательно.

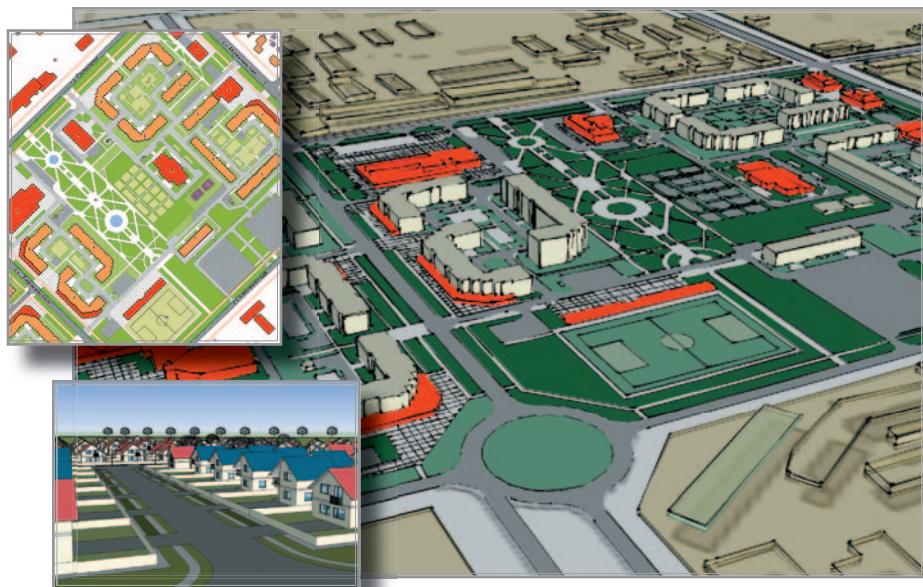
Учитывая, что реализация генплана - это не только общественное дело, реализуемое органами муниципальной власти, а личное дело тысяч юридических и физических лиц, потенциальных инвесторов, нельзя переоценить значения необходимости публикации генерального плана, его доступности всем гражданам. Тем самым, не только формируется гражданское мировоззрение, но создаются полноценные условия для реализации генерального плана, участники ищут в нем разрешенные возможности развития своего бизнеса, идут на освоение участков с неукомплектованной инфраструктурой с учетом будущего повышения стоимости возведенных объектов за счет суммирования факторов положительного влияния, привнесенных в муниципальную среду частным капиталом. Это пример направленного градостроительного регулирования вложения инвестиций в развитие муниципального образования.

Приведенные обоснования задач современного генерального плана малого города или другого небольшого поселения, проектов планировки и правил землепользования и застройки позволяют сделать вывод о том, что решения названных документов должны готовиться комплексно и взаимоувязанно. Исходя из данного доказательства настоящими рекомендациями предлагается объединение задач подготовки документов территориального планирования, планировки территорий и градостроительного зонирования. Для системной организации работы и создания в дальнейшем информационной системы обеспечения градостроительной деятельности необходимо в качестве основы разработать единые принципы формирования проектов, единые справочники и классификаторы, а также создать модель будущего проекта на базе схемы планировочной организации территории муниципального образования.

Нужно откорректировать всю действующую градостроительную документацию с учетом обоснования необходимости формирования единого экономического и градостроительного пространства территории России в целом, его регионов и муниципальных образований.

При комплексной разработке всех видов градостроительной документации целесообразно проведение публичных слушаний также одновременно по всем градостроительным решениям.

ГЛАВА 4. ДОКУМЕНТАЦИЯ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИЙ



§1. Назначение и виды документации по планировке территории

Назначение и виды документации по планировке территории определены статьёй 41 Градостроительного кодекса РФ.

Подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов), установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов.

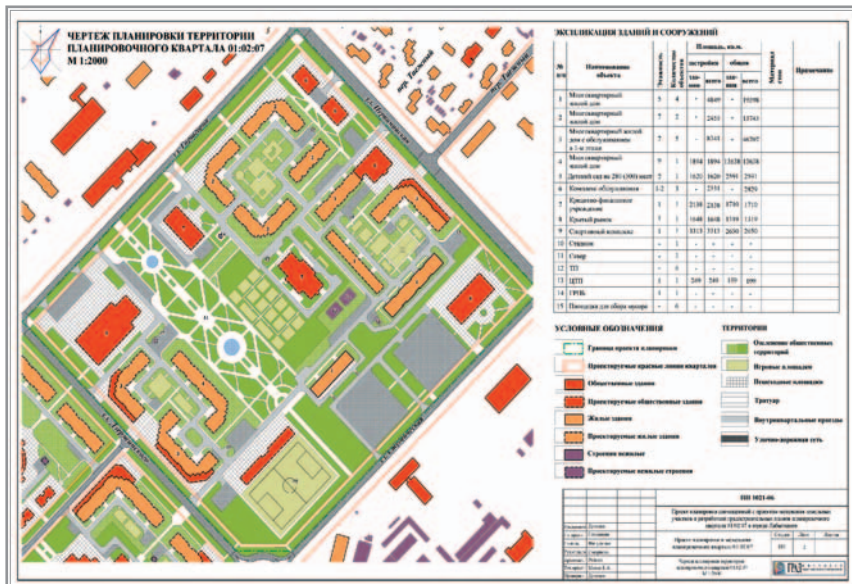
Подготовка документации по планировке территории осуществляется в отношении застроенных или подлежащих застройке территорий.

В случае установления границ незастроенных и не предназначенных для строительства земельных участков подготовка документации по планировке территории осуществляется в соответствии с земельным, водным, лесным и иным законодательством.

Градостроительный кодекс РФ установил следующие виды документации по планировке территорий:

- проекты планировки территории;
- проекты межевания территории;
- градостроительные планы земельных участков.

§2. Проекты планировки территорий.



Чертеж планировки территории планировочного квартала 01:02:07 г. Лабытнанги

2.1. Сравнительный анализ положений Градостроительного кодекса 2004 года, Градостроительного кодекса 1998 года и Инструкции о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации (Госстрой, 2003г.)

Градостроительный кодекс 2004 года

Назначение проектов планировки определено статьей 42 Градостроительного кодекса РФ.

Подготовка проекта планировки территории осуществляется для выделения элементов планировочной структуры, установления параметров планируемого развития элементов планировочной структуры.

Проект планировки территории состоит из основной части, которая подлежит утверждению, и материалов по ее обоснованию. Основная часть проекта планировки территории включает в себя:

- 1) чертеж или чертежи планировки территории, на которых отображаются:
 - а) красные линии;
 - б) линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, линии связи, объекты инженерной и транспортной инфраструктур;
 - в) границы зон планируемого размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, иных объектов

капитального строительства;

2) положения о размещении объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, а также о характеристиках планируемого развития территории, в том числе плотности и параметрах застройки территории и характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории.

Материалы по обоснованию проекта планировки территории включают в себя материалы в графической форме и пояснительную записку.

Материалы по обоснованию проекта планировки территории в графической форме содержат:

- 1) схему расположения элемента планировочной структуры;
- 2) схему использования территории в период подготовки проекта планировки территории;
- 3) схему организации улично-дорожной сети и схему движения транспорта на соответствующей территории;
- 4) схему границ территорий объектов культурного наследия;
- 5) схему границ зон с особыми условиями использования территорий;
- 6) схему вертикальной планировки и инженерной подготовки территории;
- 7) иные материалы в графической форме для обоснования положений о планировке территории.

Пояснительная записка содержит описание и обоснование положений, касающихся:

- 1) определения параметров планируемого строительства систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории;
- 2) защиты территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, проведения мероприятий по гражданской обороне и обеспечению пожарной безопасности;
- 3) иных вопросов планировки территории.

Проект планировки территории является основой для разработки проектов межевания территорий.

Градостроительный кодекс 1998 года.

Для определения основных методических положений по уточнению состава проекта планировки, соответствующего современному градостроительному законодательству, проанализируем содержание проекта планировки, которое было установлено статьей 58 Градостроительного кодекса РФ 1998 года.

Проекты планировки - градостроительная документация, разработанная для частей территорий городских и сельских поселений

и определяющая в соответствии с установленными в генеральных планах городских и сельских поселений элементами планировочной структуры:

- красные линии и линии регулирования застройки;
- границы земельных участков (при разработке проектов межевания территорий в составе проектов планировки);
- размещение объектов социального и культурно - бытового обслуживания населения;
- плотность и параметры застройки;
- параметры улиц, проездов, пешеходных зон, а также сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования и благоустройства территории.

Проект планировки может включать в себя эскиз застройки и благоустройства территории.

Проект планировки подлежит опубликованию, обсуждению с населением и утверждается органами местного самоуправления с учетом результатов такого обсуждения.

Проект планировки является основой для разработки проектов межевания территорий, проектов застройки кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры городских и сельских поселений.

В составе проекта планировки может разрабатываться проект межевания территорий.

Проект планировки разрабатывается в соответствии с установленными в генеральных планах городских и сельских поселений элементами планировочной структуры и градостроительными регламентами правил землепользования и застройки.

Изучив приведенные положения, следует вывод, о том, что новый Градостроительный кодекс в целом определяет те же требования к проекту, что и прежний.

Принципиальное отличие заключается в составе утверждаемой части проекта, которая должна содержать только принятые решения, а многочисленные материалы аналитического характера представляют собой обосновывающие материалы и могут быть использованы в дальнейшем специалистами в области градостроительного проектирования, а также органами управления при принятии новых градостроительных решений, либо при подготовке изменений в действующую градостроительную документацию.

Кроме того, можно отметить следующее положительное определение нового закона: **«Подготовка проекта планировки территории осуществляется для выделения элементов планировочной структуры, установления параметров планируемого развития элементов планировочной структуры».**

Если сравнить приведенное определение с «прототипом» прежнего кодекса, а именно – *«Проекты планировки - градостроительная документация, разработанная для частей территорий городских и сельских поселений и определяющая в соответствии с установленными в генеральных планах городских и сельских поселений элементами планировочной структуры: красные линии и линии регулирования застройки;...»*, можно сделать вывод, что новые требования направлены на системный подход к градостроительной организации территории, и разработка проектов планировки должна осуществляться на вполне определенные территории в соответствии с планировочной структурой поселения, а не на какие-то части территорий без особых признаков и характеристик. На первый взгляд, новая норма не выглядит особенностью, но при её выполнении можно избежать многочисленных «накладок», «нестыковок» и «нахлестов» в проектах планировки, которые с периода «проектов детальной планировки» и до наших дней встречаются повсеместно.

Кроме того, следует отметить и отрицательное положение нового кодекса. В современном документе отсутствует возможность совмещения генерального плана и проекта планировки на относительно небольшие поселения и, более того, предусмотрен разный порядок утверждения названных документов. Так, вместо «одной книжки» – генеральный план, совмещенный с проектом планировки города N, в настоящее время мы должны оформить следующие комплекты:

- генеральный план (утверждаемая часть);
- генеральный план (материалы по обоснованию);
- проект планировки (утверждаемая часть);
- проект планировки (материалы по обоснованию).

Для небольших поселений, особенно это касается городских и сельских поселений с ориентировочной численностью населения до 10 тысяч населения (ориентировочная численность объясняется тем, что многое зависит от характера застройки: малоэтажная свободная планировка; типовой многоэтажный рабочий поселок), наиболее целесообразно совмещение не только генеральных планов и проектов планировки, но и единовременная разработка и принятие по одной процедуре комплексного проекта градостроительного развития города N. Проект градостроительного развития должен включать положения всех видов градостроительной документации: территориального планирования; градостроительного зонирования; планировки территорий.

Инструкция о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации (Гострой 2003г.)

Для выявления проблемных вопросов разработки проектов планировки, проанализируем последовательно требования к составу

проекта, установленные инструкцией о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации.

1. Определение проекта соответствует Градостроительному кодексу и не дает более глубокого понимания «частей территорий».

Проект планировки - градостроительная документация, разрабатываемая для частей территорий поселений.

2. Следующие положения уже отмечены как положительные.

Для городов с численностью населения до пятидесяти тысяч человек и сельских поселений проект планировки может разрабатываться на всю территорию указанных поселений вместе с генеральным планом как единый документ.

В составе проекта планировки может разрабатываться проект межевания территорий.

Проект планировки разрабатывается в соответствии с установленными в генеральных планах городских и сельских поселений элементами планировочной структуры и градостроительными регламентами правил землепользования и застройки.

3. Нижеследующий вопрос не относится к методике разработки, но может быть прокомментирован в части уточнения перечня заказчиков – это и органы власти и иные правообладатели. В системе современного законодательства важен не застройщик, а правообладатель. Застройщик может заказать проект в том случае если он является правообладателем, либо уполномочен таковым.

Проект планировки разрабатывается по заказу застройщиков или органов местного самоуправления.

4. Для подтверждения либо опровержения нормы о масштабе графических материалов проекта планировки, нужно еще раз вернуться к целевым установкам данного вида градостроительной документации. Подготовка документации по планировке территории (а речь может идти о совмещенных проектах планировки, межевания и градостроительных планов) осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, **выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов), установления границ земельных участков**, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов. Учитывая, что задачей настоящей работы является определение наиболее эффективных путей реализации государственной политики, направленной на единство градостроительных и земельно-имущественных отношений, сформулированных в приоритетном национальном проекте «Комфортное и доступное жильё – гражданам России», целесообразно говорить о масштабе, обеспечивающем точность необходимую при формировании земельного участка и установлении всех необходимых

ограничений, связанных с красными линиями, линиями застройки и зонами с особыми условиями использования территорий. Значит более правильно применять исходные топографические материалы масштаба 1:500 (в отсутствие такого масштаба можно допустить масштабы 1:1000 или 1:2000, но это будут случаи малых поселений с недостаточно развитой инфраструктурой). Учитывая и то, что разработка градостроительной документации в настоящее время осуществляется в абсолютном большинстве в электронном виде, распечатка чертежей может быть в любых масштабах, обеспечивающих их «читаемость». Такой подход будет соответствовать и вновь принятой Концепции российской инфраструктуры пространственных данных.

Графические материалы проекта планировки разрабатываются в масштабе 1:2000 или 1:1000 и включают:

- *схему размещения проектируемой территории в структуре поселения (М 1:10000 - М 1:5000);*
- *план современного использования территории (опорный план);*
- *план красных линий (основной чертеж);*
- *разбивочный чертеж красных линий;*
- *схему организации транспорта и улично-дорожной сети;*
- *схему размещения инженерных сетей и сооружений;*
- *схему вертикальной планировки и инженерной подготовки территории.*

5. Нижеследующая норма не требует комментариев, так как описывает оформление чертежа иллюстративной направленности и может носить необязательный характер в тех случаях, когда речь идет о небольшом поселении, в отношении всей территории которого разрабатывается проект планировки.

На схеме размещения проектируемой территории в структуре поселения показываются: границы проектируемой территории, зоны различного функционального назначения в соответствии с генеральным планом поселения, основные планировочные и транспортно-коммуникационные связи.

6. Требования к информации опорного плана изложены достаточно четко и не противоречат современным требованиям, за исключением необходимости указания границ территорий с различными формами собственности. Во-первых, разграничение территорий по формам собственности в России так и не произошло. Во-вторых, использование территорий согласно современному Градостроительному кодексу РФ определяется генеральным планом и правилами землепользования и застройки независимо от формы собственности. «Границы отвода земельных участков» следует переименовать в «границы сформированных земельных участков». Понятия действующих и проектируемых красных линий следует

установить на законодательном уровне. Действующие красные линии должны ограничивать земельные участки. Проектируемые красные линии могут проходить по земельным участкам и являться барьером при оформлении документов на строительство или реконструкцию объекта. Такой механизм может внести ясность во многих спорных случаях при регулировании земельно-имущественных отношений.

*На плане современного использования территории (опорном плане) показываются: существующая застройка с характеристикой зданий и сооружений по назначению, этажности и капитальности; границы землевладений и землепользований; планировочные ограничения, границы охраняемых территорий; источники загрязнения среды и санитарно-защитные зоны; уличная сеть с указанием типов покрытия проезжих частей; транспортные сооружения; сооружения и коммуникации инженерной инфраструктуры; **границы территорий по формам собственности**; границы отвода участков под все виды строительства и благоустройства; действующие и проектируемые красные линии, линии регулирования застройки.*

7. Требования к разработке плана красных линий также в основном справедливы и в условиях современного законодательства. Логично изображение сохраняемой застройки, в то же время, понимая, что конкретные проектируемые здания на уровне проекта планировки не могут быть определены, в анализируемом положении совершенно верно сформулировано требование о включении предложений по **архитектурно-планировочному и объемно-пространственному решению застройки** (автор проекта самостоятельно найдет наиболее правильный способ графического представления данных предложений). Как уже было сказано, включение информации в проект планировки о границах территорий с различными формами собственности в данном случае нецелесообразно, если разработка проекта не объединена с решением проблемы разграничения земель поселения по формам собственности. Также вызывает сомнение особое внимание в тексте инструкции к «скотопогонам». На наш взгляд, это излишне.

*На плане красных линий (основном чертеже) должны быть показаны перечисленные в пункте 6 элементы сохраняемой застройки всех видов, сохраняемые участки природного ландшафта и проектные предложения по: проектируемым красным линиям, линиям регулирования застройки и другим линиям градостроительного регулирования; функциональному использованию территории с выделением зеленых насаждений и элементов благоустройства; **архитектурно-планировочному и объемно-пространственному решению застройки**; развитию улично-дорожной сети, транспортным сооружениям, сооружениям и коммуникациям инженерного*

оборудования; **границам территорий по формам собственности; скотопогоны** и иные проектные решения.

Норму о возможности разработки одновременно проекта планировки и проекта межевания необходимо усилить, закрепив её словами «как правило». При этом в составе проекта должны подготавливаться и проекты градостроительных планов земельных участков, подлежащих застройке. Проекты градостроительных планов застроенных земельных участков могут готовиться позднее в органах архитектуры по заявкам собственников объектов недвижимости при условии, что в составе проекта планировки и межевания будет предусмотрен механизм автоматизированной подготовки градостроительных планов. Это, во-первых, обеспечит более грамотное градостроительное решение, а во-вторых, в значительной мере повлияет на сокращение сроков и финансовых затрат на подготовку документации по планировке территории.

При разработке проекта межевания территорий в составе проекта планировки на основном чертеже показываются границы проектируемых и сохраняемых земельных участков.

Положение о выделении зоны первоочередного инвестиционного развития следует откорректировать, указав на необходимость определения наиболее эффективной последовательности освоения территории, взамен выделения первой очереди и всего остального.

На основном чертеже должны быть выделены зоны первоочередного инвестиционного развития.

8. По отношению к разбивочному чертежу красных линий должны быть разработаны новые требования для случаев разработки проектов в электронном виде, которые обеспечивают автоматическое координатное описание красных линий.

Разбивочный чертеж красных линий выполняется в соответствии с инструкцией о порядке проектирования и установления красных линий в городах и других поселениях Российской Федерации.

Требования к разработке схем организации транспорта и улично-дорожной сети, размещения инженерных сетей и сооружений, вертикальной планировки и инженерной подготовки соответствуют Градостроительному кодексу РФ 2004 г. и должны быть обеспечены дополнительными рекомендациями к использованию справочников и классификаторов для разработки проектов в электронном виде. Указанные схемы, на наш взгляд, должны быть отнесены к утверждаемой части проекта, так как на них изображаются объекты капитального строительства – дороги, инженерные сети, сооружения и т.д.

9. На схеме организации транспорта и улично-дорожной сети показываются: классификация дорог и улиц; организация движения транспорта на сложных транспортных узлах с пересечением движе-

ния в разных уровнях; хозяйственные проезды и скотопрогоны; сооружения и устройства для хранения и обслуживания транспортных средств (в том числе подземные); остановочные пункты всех видов общественного транспорта; транспортные сооружения (эстакады, путепроводы, мосты, тоннели, пешеходные переходы); основные пути пешеходного движения.

10. На схеме размещения инженерных сетей и сооружений показываются: существующие сохраняемые, реконструируемые, ликвидируемые и проектируемые трассы внемикрорайонных сетей и сооружений водопровода, канализации, теплоснабжения, газоснабжения, электроснабжения, телевидения, радио и телефона, места присоединения этих сетей к городским магистральным линиям и сооружениям; размещение пунктов управления системами инженерного оборудования; существующие и проектируемые крупные подземные сооружения.

11. На схеме вертикальной планировки и инженерной подготовки территории показываются: вертикальная планировка территории (существующие и проектные отметки по осям проезжих частей в местах пересечения улиц и проездов и в местах перелома продольного профиля, проектные продольные уклоны); проектируемые мероприятия по инженерной подготовке территорий (организация отвода поверхностных вод), сооружения инженерной защиты территории от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Разработка эскизов застройки территории может осуществляться в составе материалов по обоснованию проектов планировки.

12. При разработке проектов планировки для территорий сложных в градостроительном отношении в составе проекта планировки по договоренности с заказчиком могут выполняться эскиз застройки территории, макеты планировки и застройки в объеме и масштабе, установленных заданием на разработку проекта планировки.

В соответствии с Градостроительным кодексом 2004 года, в составе проекта планировки должны быть два текстовых документа:

- утверждаемая часть, в форме Положения о размещении объектов капитального строительства;
- материалы по обоснованию в форме Пояснительной записки.

Положения о размещении объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения должны включать сведения о характеристиках планируемого развития территории, в том числе плотности и параметрах застройки территории и характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории.

Пояснительная записка должна содержать описание и обо-

снование положений, касающихся:

1) определения параметров планируемого строительства систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории;

2) защиты территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, проведения мероприятий по гражданской обороне и обеспечению пожарной безопасности;

3) иных вопросов планировки территории.

Следовательно, данные об эколого-градостроительной ситуации и природно-климатических условиях в рассматриваемой записке излишни, так как эти вопросы подробно рассматриваются в составе генерального плана, а в проекты планировки по обыкновению переписываются, что необоснованно перегружает документ. Распределение территории по формам собственности, как уже отмечалось, не является предметом планировки, а относится к вопросам управления земельно-имущественными отношениями. Границы земельных участков проектируются в составе проекта межевания. Подготовка предложений по режиму использования зон охраны памятников истории и культуры также не является компетенцией разработчика проекта планировки. Это вопрос территориального органа, уполномоченного на регулирование деятельности по охране памятников.

Последовательность осуществления мероприятий по размещению объектов капитального строительства предусмотренных проектом, и основные технико-экономические показатели указываются в утверждаемой части – Положениях о размещении объектов капитального строительства.

13. Пояснительная записка должна содержать данные об эколого-градостроительной ситуации и природно-климатических условиях, существующем использовании территории, состоянии фонда жилых и общественных зданий, памятников истории и культуры, инженерной и транспортной инфраструктуры, благоустройства территории; обоснования проектных архитектурно-планировочных решений, развития инженерной и транспортной инфраструктур; предложения по организации социального и культурно-бытового обслуживания населения; распределение территории по формам собственности; предложения по режиму использования зон охраны памятников истории и культуры, последовательно осуществления мероприятий, предусмотренных проектом; основные технико-экономические показатели и иные обоснования проектных решений.

Перечисленные обязательные положения уже были описаны и являются дополнительным уточнением. Отдельного внимания требуют меры по защите территорий от воздействия чрезвычайных

ситуаций природного и техногенного характера и мероприятия по гражданской обороне.

14. Обязательными положениями проекта планировки являются:

- красные линии и линии регулирования застройки;
- поперечные профили улиц и магистралей;
- параметры улиц, проездов, пешеходных зон, сооружений и коммуникаций транспорта (включая места хранения автотранспорта);
- параметры инженерной и социальной инфраструктур и благоустройства территорий;
- границы земельных участков и предложения по установлению публичных сервитутов (при разработке проектов межевания в составе проектов планировки);
- плотность и параметры застройки;
- размещение объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения;
- территории общего пользования;
- меры по защите территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и мероприятия по гражданской обороне;
- иные положения, устанавливаемые заданием на разработку проекта планировки.

Указание о том, что проект планировки является основанием для осуществления различных видов деятельности в сфере управления развитием территорий еще раз подтверждает обозначенную ранее позицию о преимуществе применения топографических материалов масштаба 1: 500 при разработке проекта планировки.

15. Утвержденный проект планировки является основой для выноса в натуру (на местность) красных линий, линий регулирования застройки, границ земельных участков, установления публичных сервитутов (при разработке проекта межевания территорий в составе проекта планировки), а также учитывается при разработке инвестиционно-градостроительных паспортов территорий и объектов; проектов межевания территорий; проектов застройки кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры городских и сельских поселений; выдачи кадастровых карт (планов) земельных участков.

Выводы.

Подводя итоги проведенному анализу трех документов (Градостроительный кодекс РФ 1998 г., Инструкция о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации 2003 г. и Градостроительный кодекс РФ 2004 г.) можно сделать следующие выводы.

1. Цели проектов планировки определены Градостроительным кодексом РФ 2004 г., но для их достижения необходимо вне-

сти изменения в Градостроительный кодекс РФ в части разработки единого проекта планировки и межевания территории.

2. Для обеспечения ускорения процессов подготовки документации по планировке территорий и устранения разногласий по поводу содержания проектов необходимо разработать рекомендации, определяющие минимальный состав проекта для различных градостроительных условий развития поселений.

3. Необходимо разработать и утвердить обязательные требования к разработке проектов планировки и межевания в электронном виде с использованием ГИС – технологий, единых классификаторов и справочников, а затем разработать специальное программное обеспечение, предусматривающее бесконфликтный переход к деятельности по государственному учету объектов недвижимости и землеустройству.

2.2. Выявление тенденций и проблемных вопросов в части повышения качества проектов, сокращения сроков проектирования и оптимальной их реализации в сфере жилищно-гражданского строительства.

На основании проведенного сравнительного анализа утратившего силу и действующего Градостроительных кодексов, а также Инструкции о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации, действующей в части, не противоречащей Градостроительному кодексу РФ, в целях разработки методических рекомендаций, отвечающих требованиям современного законодательства и максимально разрешающих возникающие на местах проблемные вопросы, необходимо их систематизировать по наиболее общим признакам.

Наиболее общими характеристиками градостроительной среды можно определить:

1. Типы муниципальных образований;
2. Виды территориальных зон (функциональное разрешенное использование);
3. Виды градостроительного освоения;
4. Обеспеченность градостроительной документацией;
5. Размер территории, по отношению к которой разрабатываются проекты планировки (минимальный, максимальный).

Типы муниципальных образований:

- муниципальные районы (проекты планировки разрабатываются на межселенные территории, подлежащие застройке в соответствии со схемой территориального планирования муниципального района);

- городские и сельские поселения с численностью населения ориентировочно до 50 тысяч жителей (проекты планировки разрабатываются, как правило, на всю застроенную и подлежащую застройке территорию или территорию в границах населенного пункта);

- городские округа с численностью населения ориентировочно свыше 50 тысяч жителей (проекты планировки разрабатываются на территории планировочных элементов в соответствии с функциональным зонированием, установленным генеральным планом);

Виды территориальных зон:

- жилые зоны;
- общественно - деловые зоны;
- производственные зоны;
- рекреационные зоны;
- иные зоны в настоящей работе не рассматриваются.

К особенностям разработки проектов планировки террито-

рий жилых зон следует отнести обязательность разработки проектов межевания и, соответственно, градостроительных планов земельных участков, подлежащих застройке в составе проектов планировки. Проект планировки жилых территорий может устанавливать границы кварталов или градостроительных комплексов без размещения конкретных объектов капитального строительства в пределах выделенных планировочных элементов в случае, если планируется предоставлять эти территории для комплексного освоения. В этих случаях должны быть установлены красные линии планировочных кварталов и подготавливаться градостроительные планы на земельные участки в границах красных линий кварталов или градостроительных комплексов. После разработки проектной документации могут разрабатываться проекты межевания внутри кварталов или градостроительных комплексов, готовиться соответствующие градостроительные планы и формироваться более мелкие земельные участки.

К особенностям проектов планировки производственных зон относится то, что проектом устанавливаются красные линии планировочных элементов, даются характеристики объектов общественно-делового назначения в границах соответствующих элементов планировочной структуры, определяются разрешенные виды (по отраслевому признаку) производственных объектов и их характеристики в соответствии со СНиПом II-89-80 «Генеральные планы промышленных предприятий».

Проекты планировки общественно - деловых зон, как правило, в составе материалов по обоснованию должны содержать варианты предложения по архитектурно-планировочному решению и пространственной организации территории.

Проекты планировки рекреационных зон, как правило, должны содержать предложения по благоустройству и озеленению, архитектурно-планировочному решению. В составе проектов планировки рекреационных зон могут быть минимизированы или исключены в соответствии с заданием на проектирование некоторые разделы (отдельные направления инженерного обеспечения, меры по защите территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, мероприятия по гражданской обороне и др.).

Виды градостроительного освоения:

- новое комплексное строительство;
- реконструкция территорий сложившейся застройки;
- выборочное строительство отдельных объектов (уплотнение существующей застройки, регенерация частной индивидуальной застройки).

Для целей нового комплексного строительства проект плани-

ровки разрабатывается исключительно на основании решений генерального плана. Конкретный состав проекта должен уточняться заданием на проектирование.

Особенности реконструируемых территорий заключаются в более сложном составе исходных данных и необходимости учитывать интересы собственников объектов недвижимости. В случае, если на проектируемой территории расположены объекты, отнесенные к памятникам истории и культуры, проект планировки должен разрабатываться с учетом границ территорий объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, границ территорий вновь выявленных объектов культурного наследия.

Для целей выборочного строительства отдельных объектов (уплотнение существующей застройки, регенерация частной индивидуальной застройки) проект планировки может разрабатываться в минимальном объеме.

Обеспеченность градостроительной документацией:

- Действующая документация территориального планирования (схема территориального планирования муниципального района, генеральный план поселения, Правила землепользования и застройки), разработанная на основании Градостроительного кодекса РФ 2004 г. в электронном виде с применением ГИС – технологий в системе единых справочников и классификаторов;

- Действующий генеральный план поселения и правила землепользования и застройки, разработанные на основании Градостроительного кодекса РФ 1998 г. в электронном виде с использованием различных программных продуктов без единого системного подхода;

- Генерального плана поселения нет либо он сильно устарел и может быть использован только в качестве вспомогательного материала.

Размер территории, по отношению к которой разрабатываются проекты планировки (минимальный, максимальный):

- территория населенного пункта;
- территория планировочного массива либо другого крупного планировочного элемента;
- территория планировочного района или микрорайона (с выделением в структуре микрорайона планировочных кварталов).

Для рассмотрения методических особенностей разработки проектов планировки, нам предстоит принять во внимание возможные варианты реализации федерального законодательства в части подготовки документации по планировке территорий в непростых

условиях недостаточности необходимых исходных материалов, но в то же время достаточно стандартных для многих регионов Российской Федерации.

Например, в случае сложившейся застройки функциональное использование и строительные параметры которой соответствуют генеральному плану, проект планировки должен разрабатываться в минимальном составе:

- анализ существующей ситуации, определение предельных параметров строительства и реконструкции, установление красных линий и других линий градостроительного регулирования.

Наиболее предпочтительно в таких случаях разрабатывать комплексный проект документации по планировке территории, так как целью разработки проектов планировки таких территорий может быть:

- формирование застроенных земельных участков;
- выявление дополнительных земельных участков, подлежащих застройке;
- определение разрешенных видов использования земельных участков и параметров их строительного освоения.

В случае, если фактические виды использования территории, а также плотность застройки соответствуют нормативной, либо превышают её, разработка разделов, связанных с архитектурно-планировочным решением, организацией транспорта и инженерным обеспечением нецелесообразна. В этом случае проект планировки будет содержать:

- план красных линий (основной чертеж);
- положение о размещении объектов капитального строительства (основываясь на современном состоянии, прописываются возможности реконструкции, перепрофилирования, строительство отдельных объектов, повышения качества благоустройства, как правило, это касается увеличения мест временного и постоянного хранения автомобильного транспорта, даже за счет сноса ветхой или иной некондиционной застройки).

Зоны с особыми условиями использования отображаются на чертежах планировки на основании представленных утвержденных проектов зон (ответственные за разработку и утверждение границ зон с особыми условиями использования, территориальные органы соответствующих ведомств и министерств). В случае, если границы предполагаемых зон с особыми условиями использования не установлены (не определены соответствующим проектом) в проекте планировки границы этих зон отображаются в соответствии с СанПином и другими законодательными и нормативными документами.

На основе выявленных тенденций и проблемных вопросов в

части повышения качества проектов, сокращения сроков проектирования и оптимальной их реализации в сфере жилищно-гражданского строительства следуют выводы, которые учтены при разработке методики.

Во-первых, методика разработки проектов планировки территорий должна являться частью единой методики разработки градостроительной документации.

Во-вторых, методика разработки проектов планировки должна содержать обязательные минимальные требования, обеспечивающие реализацию градостроительного законодательства.

В-третьих, методика разработки проектов планировки должна содержать обязательные требования к формированию проектной документации в качестве ресурса автоматизированной ИСОГД.

2.3. Подготовка проектов планировки территорий



Схема планировочной структуры территории жилого района «Новая Ижора» в Пушкинском административном районе Санкт - Петербурга.



Фрагмент проекта планировки территории жилого района «Новая Ижора» в Пушкинском административном районе Санкт - Петербурга.

Подготовка проекта планировки территорий осуществляется для выделения элементов планировочной структуры, установления параметров планируемого развития элементов планировочной структуры.

Проект планировки территории состоит из основной части, которая подлежит утверждению, и материалов по ее обоснованию.

Основная часть проекта планировки территории включает в себя:

1) чертеж или чертежи планировки территории, на которых отображаются:

- а) красные линии;*
- б) линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, линии связи, объекты инженерной и транспортной инфраструктуры;*
- в) границы зон планируемого размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, иных объек-*

тов капитального строительства;

2) положения о размещении объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, а также о характеристиках планируемого развития территории, в том числе плотности и параметрах застройки территории и характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории.

Материалы по обоснованию проекта планировки территории включают в себя материалы в графической форме и пояснительную записку.

Материалы по обоснованию проекта планировки территории в графической форме содержат:

- 1) схему расположения элемента планировочной структуры;
- 2) схему использования территории в период подготовки проекта планировки территории;
- 3) схему организации улично-дорожной сети и схему движения транспорта на соответствующей территории;
- 4) схему границ территорий объектов культурного наследия;
- 5) схему границ зон с особыми условиями использования территорий;
- 6) схему вертикальной планировки и инженерной подготовки территории;
- 7) иные материалы в графической форме для обоснования положений о планировке территории.

Пояснительная записка содержит описание и обоснование положений, касающихся:

- 1) определения параметров планируемого строительства систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории;
- 2) защиты территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, проведения мероприятий по гражданской обороне и обеспечению пожарной безопасности;
- 3) иных вопросов планировки территории.

Проект планировки территории является основой для разработки проектов межевания территорий.

По аналогии с рассмотрением вопросов, связанных с определением содержания генерального плана, соответствующего современному градостроительному законодательству, проанализируем содержание проекта планировки, которое было установлено статьей 58 Градостроительного Кодекса 1998 года.

Проекты планировки - градостроительная документация, разработанная для частей территорий городских и сельских поселений и определяющая в соответствии с установленными в генеральных

планах городских и сельских поселений элементами планировочной структуры:

- красные линии и линии регулирования застройки;
- границы земельных участков (при разработке проектов межевания территорий в составе проектов планировки);
- размещение объектов социального и культурно - бытового обслуживания населения;
- плотность и параметры застройки;
- параметры улиц, проездов, пешеходных зон, а также сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования и благоустройства территории.

Проект планировки может включать в себя эскиз застройки и благоустройства территории. Проект планировки подлежит опубликованию, обсуждению с населением и утверждается органами местного самоуправления с учетом результатов такого обсуждения.

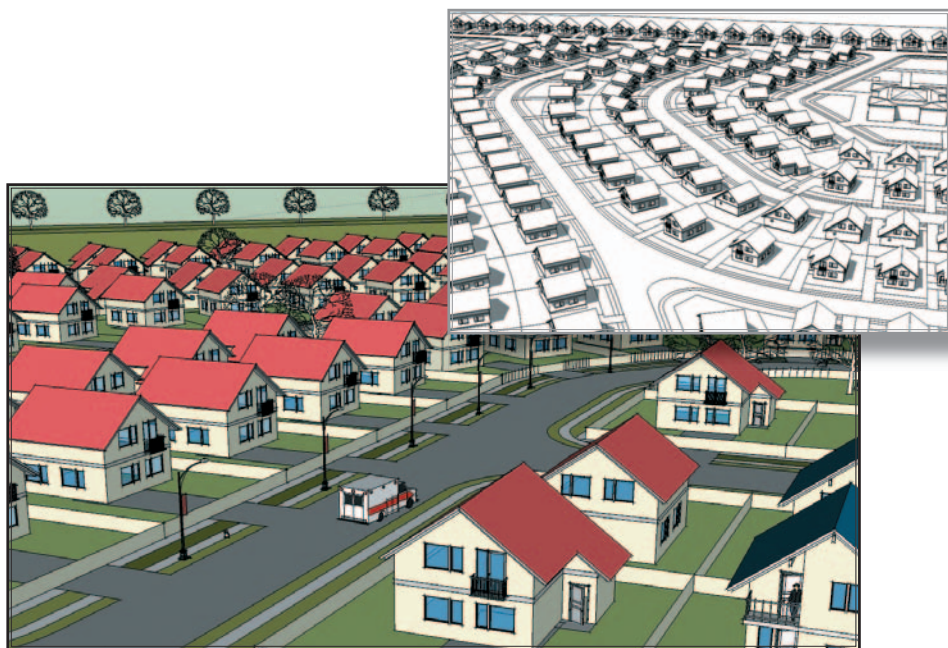
Проект планировки является основой для разработки проектов межевания территорий, проектов застройки кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры городских и сельских поселений. В составе проекта планировки может разрабатываться проект межевания территорий.

Проект планировки разрабатывается в соответствии с установленными в генеральных планах городских и сельских поселений элементами планировочной структуры и градостроительными регламентами правил землепользования и застройки.

Изучив приведенные положения, можно сделать вывод о том, что новый Градостроительный кодекс определяет абсолютно те же требования к проекту планировки, что и прежний. Отличие состоит только в составе утверждаемой части проекта, которая должна содержать принятые решения, а многочисленные материалы аналитического характера представляют собой обосновывающие материалы и могут быть использованы в дальнейшем специалистами в области градостроительного проектирования, а также органами управления при принятии новых градостроительных решений либо при подготовке изменений в действующую градостроительную документацию.

В основной части проектов планировки содержатся предложения по проектированию красных линий. Учитывая определение красных линий, установленное в статье 1 Градостроительного кодекса РФ («красные линии - линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования, границы земельных участков, на которых расположены сети инженерно-технического обеспечения, линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (далее - линейные объекты)»), следует вывод о том, что красные линии могут быть как

существующие, так и проектируемые. В соответствии с существующими красными линиями могут быть оформлены земельно-имущественные отношения на существующие объекты капитального строительства. В соответствии с проектируемыми красными линиями должны устанавливаться границы территориальных зон в картах градостроительного зонирования правил землепользования и застройки и подготавливаться градостроительные планы застроенных и подлежащих застройке земельных участков с целью выдачи исходно-разрешительной документации на строительство и реконструкцию объектов. Также проектируемые красные линии являются основанием для формирования земельных участков, подлежащих резервированию и изъятию, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд. Так могут быть разрешены как «внутренние» противоречия Градостроительного кодекса РФ (недопустимость расположения одного земельного участка в составе двух территориальных зон), так и «внешние» (невозможность в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации установления красной линии, если она проходит по объекту капитального строительства до сноса этого объекта, так как это влечет за собой невозможность установления прав собственности).



Объемно-пространственная модель проекта планировки территории
жилого района «Новая Ижора»
в Пушкинском административном районе Санкт - Петербурга.

2.4. Содержание проекта планировки

Проект планировки территории состоит из основной части, которая подлежит утверждению, и материалов по ее обоснованию. Основная часть проекта планировки территории включает в себя:

1) графическую часть (чертеж или чертежи планировки территории);

2) текстовую часть (положения о размещении объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, а также о характеристиках планируемого развития территории, в том числе плотности и параметрах застройки территории и характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории).

Материалы по обоснованию проекта планировки территории включают в себя материалы в графической форме и пояснительную записку.

Графические материалы утверждаемой части проекта планировки разрабатываются в масштабе 1:2000 или 1:1000 (с точностью масштаба 1:500) и включают:

- схему планировочной организации территории в границах проектирования;

- чертеж планировки территории (основной чертеж);

- схему организации транспорта и улично-дорожной сети;

- схему размещения инженерных сетей и сооружений.

На схеме планировочной организации территории показываются границы элементов планировочной организации территории: планировочных районов; планировочных микрорайонов; планировочных кварталов.

На чертеже планировки территории (основном чертеже) должны быть показаны элементы сохраняемой застройки всех видов, сохраняемые участки природного ландшафта и проектные решения по:

- действующим и проектируемым красным линиям, линиям регулирования застройки и другим линиям градостроительного регулирования;

- функциональному использованию территории с выделением территорий зеленых насаждений и элементов благоустройства;

- архитектурно-планировочному и объемно-пространственному решению застройки (если это определено заданием);

- развитию улично-дорожной сети, транспортным сооружениям, сооружениям и коммуникациям инженерного оборудования, а также характеристикам и параметрам систем инженерного оборудования, необходимых для обеспечения застройки, иных характеристик и параметров планируемого строительного освоения и реконструкции территорий;



Чертеж планировки территории планировочного квартала 01:02:12 г. Лабытнанги

При разработке проекта межевания территорий в составе проекта планировки на основном чертеже показываются границы проектируемых и сохраняемых земельных участков, ограничений их использования, в том числе:

- границы зон действия публичных сервитутов, установление которых обусловлено наличием инженерно-технических коммуникаций, необходимостью обеспечения проезда, прохода, установления иных ограничений;

- границы зон ограничений вокруг охраняемых объектов, а также вокруг объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

- границы земельных участков, которые планируется изъять, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд либо зарезервировать с последующим изъятием, в том числе путем выкупа, а также границам земельных участков, определяемых для государственных или муниципальных нужд без резервирования и изъятия, в том числе путем выкупа, расположенных в составе земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности;

- границы земельных участков, которые планируется предоставить физическим или юридическим лицам при межевании свободных от застройки территорий (муниципальный резервный фонд);

- границы земельных участков на территориях застройки, не разделенных на земельные участки;

- границы земельных участков в существующей застройке,

которые планируется изменить путем объединения земельных участков и установления границ новых земельных участков - в случаях реконструкции.

На основном чертеже должны быть выделены зоны первоочередного инвестиционного развития.

На схеме организации транспорта и улично-дорожной сети показываются: классификация дорог и улиц; организация движения транспорта на сложных транспортных узлах с пересечением движения в разных уровнях; хозяйственные проезды и скотопрогоны; сооружения и устройства для хранения и обслуживания транспортных средств (в том числе подземные); остановочные пункты всех видов общественного транспорта; транспортные сооружения (эстакады, путепроводы, мосты, тоннели, пешеходные переходы); основные пути пешеходного движения.

На схеме размещения инженерных сетей и сооружений показываются: существующие сохраняемые, реконструируемые, ликвидируемые и проектируемые трассы внутри микрорайонных сетей и сооружений водопровода, канализации, теплоснабжения, газоснабжения, электроснабжения, телевидения, радио и телефона, места подключения этих сетей к городским магистральным линиям и сооружениям; размещение пунктов управления системами инженерного оборудования; существующие и проектируемые крупные подземные сооружения.

Положения о размещении объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения включают сведения о зонах размещения объектов капитального строительства и их видах, красных линиях и линиях регулирования застройки.



Объемно - пространственная модель проекта планировки территории жилого района города Салехарда

Положения о характеристиках планируемого развития территории включают сведения о плотности и параметрах застройки территории и характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории, в том числе:

- поперечные профили улиц и магистралей;
- параметры улиц, проездов, пешеходных зон, сооружений и коммуникаций транспорта (включая места хранения автотранспорта);
- параметры инженерной и социальной инфраструктур и благоустройства территорий;
- границы земельных участков и предложения по установлению публичных сервитутов (при разработке проектов межевания в составе проектов планировки);
- плотность и параметры застройки;
- размещение объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения;
- территории общего пользования;
- меры по защите территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и мероприятия по гражданской обороне;
- иные положения, устанавливаемые заданием на разработку проекта планировки.

Материалы по обоснованию проекта планировки территории в графической форме разрабатываются в масштабе 1:2000 или 1:1000 и включают:

- схему расположения проектируемой территории в системе планировочной организации территории поселения, городского округа, муниципального района (М 1:10000 - М 1:5000);
- схему использования и состояния территории в период подготовки проекта планировки территории (опорный план);
- схему организации улично-дорожной сети и схему движения транспорта на соответствующей территории;
- разбивочный чертёж красных линий (М 1:1000 - М 1:500);
- схему границ территорий объектов культурного наследия;
- схему границ зон с особыми условиями использования территорий;
- схему вертикальной планировки и инженерной подготовки территории;
- иные материалы в графической форме для обоснования положений о планировке территории.

Состав и масштаб графических материалов по обоснованию проектных решений по планировке территории может быть уточнён в задании на проектирование.

На схеме расположения проектируемой территории в системе планировочной организации территории населенного пункта,

поселения, городского округа, муниципального района показываются границы проектируемой территории, зоны различного функционального назначения в соответствии с генеральным планом поселения, городского округа, основные планировочные и транспортно-коммуникационные связи.

На плане современного использования территории (опорном плане) показываются: существующая застройка с характеристикой зданий и сооружений по назначению, этажности и капитальности; границы землевладений и землепользований; планировочные ограничения, границы охраняемых территорий; источники загрязнения среды и санитарно-защитные зоны; уличная сеть с указанием типов покрытия проезжих частей; транспортные сооружения; сооружения и коммуникации инженерной инфраструктуры; границы территорий по формам собственности; границы земельных участков предоставленные под все виды строительства и благоустройства; существующие и проектируемые красные линии, линии регулирования застройки.

Разбивочный чертеж красных линий выполняется с учетом положений «Инструкции о порядке проектирования и установления красных линий в городах и других поселениях Российской Федерации» (РДС 30-201-98, Москва, 1998). При разработке проекта с применением геоинформационных технологий, а также, учитывая, что используется данный проект также с применением современных технологий (подготовка градостроительного плана, формирование земельных участков), процесс подготовки разбивочного чертежа может быть существенно упрощен за счет оформления информации по координатному описанию красных линий автоматизированным способом.

На схеме границ территорий объектов культурного наследия показываются границы территорий объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, границ территорий вновь выявленных объектов культурного наследия на основе предоставленных заказчиком данных.

На схеме границ зон с особыми условиями использования территорий зоны с особыми условиями использования отображаются на основании представленных утвержденных проектов зон (ответственными за разработку и утверждение границ зон с особыми условиями использования являются территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации). В случае если границы предполагаемых зон с особыми условиями использования не установлены (не определены соответствующим проектом) в проекте планировки границы этих зон отображаются в соответствии с законодательными и другими нормативными документами.

На схеме вертикальной планировки и инженерной подготов-

ки территории показываются вертикальная планировка территории (существующие и проектные отметки по осям проезжих частей в местах пересечения улиц и проездов, в местах перелома продольного профиля, проектные продольные уклоны); проектируемые мероприятия по инженерной подготовке территорий (организация отвода поверхностных вод), сооружения инженерной защиты территории от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

При разработке проектов планировки для сложных в градостроительном отношении территорий в составе проекта планировки в соответствии с заданием на проектирование либо по инициативе разработчика могут выполняться эскиз застройки территории, макеты планировки и застройки, в том числе в электронном виде.

Пояснительная записка содержит описание и обоснование положений, касающихся:

- 1) определения параметров планируемого строительства систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории;
- 2) защиты территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, проведения мероприятий по гражданской обороне и обеспечению пожарной безопасности;
- 3) иных вопросов планировки территории.

Пояснительная записка должна содержать данные об эколого-градостроительной ситуации и природно-климатических условиях, существующем использовании территории, состоянии фонда жилых и общественных зданий, памятников истории и культуры, инженерной и транспортной инфраструктуры, благоустройства территории; обоснования проектных архитектурно-планировочных решений, развития инженерной и транспортной инфраструктур; предложения по организации социального и культурно-бытового обслуживания населения; распределение территории по формам собственности; предложения по режиму использования зон охраны памятников истории и культуры, последовательности осуществления мероприятий, предусмотренных проектом; основные технико-экономические показатели и иные обоснования проектных решений.

Утвержденный проект планировки является основой для выноса в натуру (на местность) красных линий, линий регулирования застройки, границ земельных участков, установления публичных сервитутов (при разработке проекта межевания территорий в составе проекта планировки). Проект планировки учитывается при разработке инвестиционно-градостроительных паспортов территорий и объектов. На основе проекта планировки разрабатываются проекты межевания территорий, проектная документация на строительство отдельных объектов капитального строительства и

градостроительных комплексов.

В зависимости от типа муниципального образования заданием на разработку проектов планировки определяются оптимальные размеры территории, по отношению к которой разрабатываются проекты планировки (минимальный, максимальный):

- территория населенного пункта;
- территория планировочного района либо другого крупного планировочного элемента;
- территория планировочного района или микрорайона (с выделением в структуре микрорайона планировочных кварталов).

Проекты планировки разрабатываются на территории, в составе которых выделены следующие виды территориальных зон:

- жилые зоны;
- общественно - деловые зоны;
- производственные зоны;
- зоны транспортной инфраструктуры;
- зоны инженерной инфраструктуры;
- рекреационные зоны.

Состав проекта планировки может корректироваться в зависимости от вида территориальной зоны в задании на проектирование.

К особенностям разработки проектов планировки территорий жилых зон, предназначенных для строительства, относится обязательность разработки проектов межевания и, соответственно, проектов градостроительных планов земельных участков, подлежащих застройке в составе проектов планировки. Проект планировки жилых территорий может устанавливать границы кварталов или градостроительных комплексов без размещения конкретных объектов капитального строительства в пределах выделенных планировочных элементов в случае, если планируется предоставлять эти территории для комплексного освоения. В этих случаях должны быть установлены красные линии планировочных кварталов, определены границы укрупнённых земельных участков и подготовлены градостроительные планы на земельные участки в границах красных линий кварталов или градостроительных комплексов. После разработки проектной документации могут разрабатываться проекты межевания на территории кварталов или градостроительных комплексов, готовиться соответствующие градостроительные планы и формироваться более мелкие земельные участки.

Как правило, в составе проектов планировки территорий жилых зон, подлежащих застройке либо реконструкции, разрабатывается архитектурно-планировочное решение, включающее эскизные предложения по застройке территориальных зон.

К особенностям проектов планировки производственных зон относятся установление красных линий планировочных элементов, определение характеристик объектов общественно-делового

назначения в границах соответствующих элементов планировочной структуры, определение разрешенных видов (по отраслевому признаку) производственных объектов и их характеристики в соответствии со СНиП II-89-80 «Генеральные планы промышленных предприятий». Архитектурно-планировочное решение развития производственной зоны, как правило, не разрабатывается, но при необходимости требование о его разработке может быть установлено заданием на проектирование.

Как правило, в составе проектов планировки производственных зон, подлежащих застройке, должны разрабатываться проекты межевания и градостроительные планы на укрупнённые земельные участки, деление которых может осуществляться после уточнения назначения территории и разработки проектной документации с учётом технологических и технических требований.

Проекты планировки общественно-деловых зон, в составе материалов по обоснованию должны содержать варианты предложения по архитектурно-планировочному решению и пространственной организации территории.

К методическим особенностям разработки проектов планировки зон транспортной и инженерной инфраструктуры следует отнести необходимость учёта определения красных линий, их назначения в Градостроительном кодексе Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации *«красные линии - линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования, границы земельных участков, на которых расположены линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (далее - линейные объекты)»*.

Приведённая норма указывает на то, что формирование границ земельных участков линейных сооружений инженерной и транспортной инфраструктуры, а также выдача разрешений на их строительство не может осуществляться без подготовки на указанные земельные участки градостроительных планов.

Отсюда следует:

- обязательность разработки комплексного проекта планировки территории, включающего проект межевания и проекты соответствующих градостроительных планов земельных участков;
- обязательность согласования заинтересованными лицами выделения соответствующих зон инженерной или транспортной инфраструктуры в составе схем территориального планирования муниципальных районов (если объекты планировки расположены в границах межселенных территорий);

- определение индивидуального состава и содержания материалов проекта планировки (например, основной чертёж планировки территории зоны транспортной инфраструктуры, разрабатываемый для целей формирования земельного участка под строительство автомобильной дороги от населенного пункта «А» до объекта нефтегазового комплекса «Б», должен включать информацию о красных линиях и основных характеристиках планируемой к строительству дороги).

Проекты планировки рекреационных зон, как правило, должны содержать предложения по благоустройству, озеленению и архитектурно-планировочному решению. В составе проектов планировки рекреационных зон могут быть минимизированы или исключены в соответствии с заданием на проектирование некоторые разделы (отдельные направления инженерного обеспечения).

В зависимости от вида градостроительного освоения территории (новое комплексное строительство; реконструкция территорий сложившейся застройки; выборочное строительство отдельных объектов за счёт уплотнения существующей застройки; регенерация частной индивидуальной застройки) проекты планировки также могут отличаться по своему составу.

Для целей нового комплексного строительства проект планировки разрабатывается исключительно на основании решений генерального плана поселения, городского округа. Конкретный состав проекта должен уточняться заданием на проектирование.

Особенности разработки проектов планировки по отношению к реконструируемым территориям заключаются в более сложном сборе и составе исходных данных, а также необходимости учитывать интересы собственников объектов недвижимости, расположенных в пределах проектируемой территории. В случае, если на проектируемой территории расположены объекты, отнесенные к памятникам истории и культуры, проект планировки должен разрабатываться с учетом границ территорий объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, границ территорий вновь выявленных объектов культурного наследия.

Для целей выборочного строительства отдельных объектов (уплотнение существующей застройки, регенерация частной индивидуальной застройки) проект планировки может разрабатываться в минимальном объеме.

Например, в случае сложившейся застройки, функциональное использование и строительные параметры которой соответствуют генеральному плану, проект планировки должен разрабатываться в следующем составе: анализ существующей ситуации,

определение предельных параметров строительства и реконструкции, установление красных линий и других линий градостроительного регулирования.

Наиболее предпочтительно в таких случаях разрабатывать комплексный проект документации по планировке территории, так как целью разработки проектов планировки таких территорий может быть:

- формирование застроенных земельных участков;
- выявление дополнительных земельных участков, подлежащих застройке;
- определение разрешенных видов использования земельных участков и параметров их строительного освоения.

В случае, если фактические виды использования территории, а также плотность застройки соответствуют нормативной, либо превышает её, разработка разделов, связанных с архитектурно-планировочным решением, организацией транспорта и инженерным обеспечением нецелесообразна. В этом случае проект планировки будет содержать:

- план красных линий (основной чертеж);
- положение о размещении объектов капитального строительства (основываясь на современном состоянии, прописываются возможности реконструкции, перепрофилирования, строительства отдельных объектов, повышения качества благоустройства; как правило, это касается увеличения мест временного и постоянного хранения автомобильного транспорта, даже за счет сноса ветхой или иной некондиционной застройки).

При определении состава проектов планировки и технологий их разработки учитываются обеспеченность территории градостроительной документацией и её состояние:

- действующая документация территориального планирования (схема территориального планирования муниципального района, генеральный план поселения, городского округа, правила землепользования и застройки), разработанная на основании Градостроительного кодекса Российской Федерации 2004 года в электронном виде с применением ГИС – технологий в системе единых справочников и классификаторов;
- действующий генеральный план поселения, городского округа и правила землепользования и застройки, разработанные на основании Градостроительного кодекса Российской Федерации 1998 года в электронном виде с использованием различных программных продуктов без единого системного подхода;
- генеральный план поселения, городского округа отсутствует, либо он сильно устарел и может быть использован только в качестве вспомогательного материала.

В зависимости от качества существующей градостроительной документации в задании на разработку проектов планировки

устанавливаются технические требования к форме представления проекта заказчику (применение конкретного программного продукта либо требования к его возможностям, применение либо создание справочников и классификаторов, определяющих состав электронных градостроительных данных и т. д.).

§3. Проекты межевания территорий.

3.1. Подготовка проектов межевания территории

В соответствии с п. 3. статьи 43 Градостроительного кодекса РФ, подготовка проектов межевания территорий осуществляется в составе проектов планировки территорий или в виде отдельного документа. Пользуясь допуском совмещения названных проектов на законодательном уровне, а также обладая убеждением по поводу неразрывности проектов планировки и межевания, в настоящей работе приводятся положения относительно разработки проекта межевания как неотъемлемой части всего комплекса градостроительных проектов и, особенно, документации по планировке территорий.

Целью разработки проектов межевания является реализация комплексного градостроительного подхода к процессам городского землепользования, результатом которого должно стать:

- создание инструментального комплекса для осуществления деятельности по правовому градостроительному регулированию использования и учета объектов недвижимости и земельно-имущественных комплексов, направленной на повышение эффективности использования земель и улучшение инвестиционного климата в поселениях за счет выявления и формирования земельных участков для дополнительного использования;

- обеспечение всех собственников объектов недвижимого имущества правовыми документами на использование земельных участков, занятых этими объектами, и за счет этого увеличение налогооблагаемой базы (значение для муниципалитетов налога на землю в последнее время значительно возросло, так как теперь он является местным налогом и в полном объеме зачисляется в местный бюджет);

- выполнение работ по разграничению государственной собственности на землю с учетом интересов органов государственной власти, муниципалитетов, физических и юридических лиц.

Основными задачами проектов межевания являются:

- формирование территорий земельно-имущественных комплексов в границах красных линий территорий планировочных кварталов;

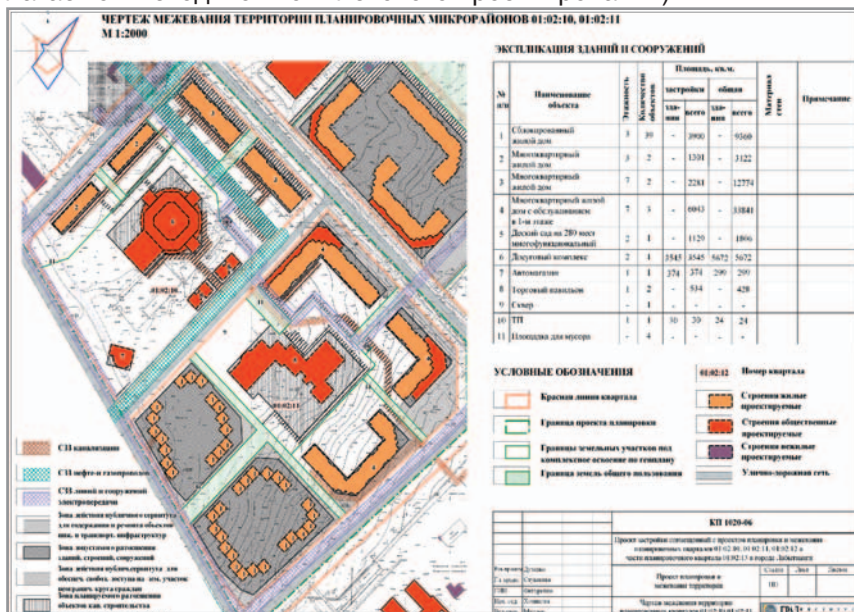
- определение размеров и границ всех земельных участков под существующими объектами недвижимости с максимальным учетом всех потребностей, связанных с нормативными условиями эксплуатации этих объектов;

- установление градостроительных требований к использованию всех сформированных земельных участков, в том числе ограничений и обременений (при необходимости, определяя границы частей земельных участков, по отношению к которым должны быть

- формирование выявленных для дополнительного использования земельных участков и определение спектра их разрешенного использования;

- разработка рекомендаций по установлению частных сервитутов на использование земельных участков в тех случаях, когда без их установления нормальные условия эксплуатации земельных участков будут затруднены или невозможны;

- подготовка проектов градостроительных планов земельных участков, подлежащих застройке (градостроительные планы застроенных земельных участков могут готовиться по мере необходимости, их автоматизированная подготовка обеспечивается предлагаемой методикой комплексного проектирования).



**Чертеж межевания территории
планировочных микрорайонов 01:02:10, 01:02:11 г. Лабытнанги**

Методическими особенностями настоящих предложений в части разработки проектов межевания являются:

- определение границ земельных участков на территориях сложившейся многоэтажной жилой застройки путем формирования земельных участков под домами минимальных размеров (обеспечивающих условия эксплуатации зданий) и земельных участков дворовых пространств в качестве объектов муниципальной собственности (обеспечивающих условия эксплуатации объектов жилого назначения);

- предложения по реализации Жилищного кодекса Россий-

ской Федерации, устанавливающего предельные сроки предоставления земельных участков под многоквартирными жилыми домами товариществам собственников жилья (ТСЖ) либо управляющим компаниям;

- формирование земельных участков на территориях сложившейся индивидуальной жилой застройки путем определения границ земельных участков со стороны улиц и проездов по красным линиям планировочных кварталов, а смежных границ в соответствии с фактически существующими границами;

- определение стандартного перечня чертежей и требований к их разработке (в том числе чертежа, подлежащего публичному обсуждению).

Проекты межевания территорий разрабатываются для застроенных и подлежащих застройке территорий в границах установленных красных линий кварталов. Проекты межевания территорий могут разрабатываться в составе проектов планировки территориальных образований, микрорайонов и других элементов планировочной организации поселения. Проектами межевания застроенных территорий устанавливаются границы и определяются размеры земельных участков с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов, действующих на период застройки указанных территорий.

Если в процессе межевания территорий выявляются территории, размеры которых превышают установленные градостроительные нормативы, такие территории выделяются для дополнительного использования при условии соответствия образовавшегося земельного участка градостроительным регламентам и формируют резервный фонд муниципальных земель с целью наполнения открытого рынка недвижимости и стимулирования инвестиционных процессов.

Нормы предоставления земельных участков вновь осваиваемых территорий устанавливаются в соответствии с правилами землепользования и застройки, а также градостроительными нормативами и техническими регламентами.

Заказчиками на разработку проектов межевания территорий могут быть: администрация поселения; собственники (пользователи) объектов капитального строительства, имеющие намерения закрепить свои права на фактически используемые земельные участки.

Градостроительное задание на разработку проекта межевания территории выдается органом местной администрации, уполномоченным в области архитектуры и градостроительства (далее - орган архитектуры и градостроительства). В составе градостроительного задания заказчику предоставляется выписка из государственного земельного кадастра (ГЗК) или, в будущем, государ-

ственного кадастра недвижимости (ГКН) об учтенных земельных участках на территории, подлежащей межеванию, полученной в службе, уполномоченной на ведение государственного земельного кадастра (государственного кадастра недвижимости) по запросу органа архитектуры и градостроительства. В случае наличия на соответствующей территории учтенных земельных участков к выписке прилагаются координаты этих участков и сведения о зарегистрированных ограничениях на их использование, а также о правообладателях этих земельных участков.

Градостроительное задание может содержать требование о разработке схемы градостроительной организации территории в случае, если существующее использование территории квартала или земельно-имущественного комплекса не соответствует разрешенному использованию, или есть сомнение в эффективности её использования. Также градостроительное задание может содержать требование о разработке градостроительного плана земельного участка, выявленного при разработке проекта межевания в качестве резерва муниципального фонда земельных участков.

Согласование проектов межевания территорий производится органами архитектуры и градостроительства на соответствие генеральному плану, правилам землепользования и застройки, проекту планировки, градостроительному заданию и методике разработки проектов межевания территорий.

Для выяснения (по предлагаемым проектом межевания границам земельных участков) мнений собственников объектов недвижимости, расположенных на соседних земельных участках, проводятся публичные слушания в установленном правилами землепользования и застройки порядке.

После прохождения процедур согласования, публичных слушаний и утверждения проекты межевания территорий в установленном порядке регистрируются органом архитектуры и градостроительства и передаются в службу ИСОГД. Заказчик проекта передает в орган архитектуры и градостроительства проект в одном экземпляре на бумаге и в электронном виде.

Обязательной (утверждаемой) частью проекта межевания территории является чертеж «Проект межевания территории».

Утвержденные проекты межевания территорий являются основанием для выполнения землеустроительных работ, в том числе установления границ земельных участков на местности.

Основные требования к проектам межевания определены статьей 43 Градостроительного кодекса РФ.

Подготовка проектов межевания застроенных территорий осуществляется в целях установления границ застроенных земельных участков и границ незастроенных земельных участков. Подго-

товка проектов межевания подлежащих застройке территорий осуществляется в целях установления границ незастроенных земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства, а также границ земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения.

Подготовка проектов межевания территорий осуществляется в составе проектов планировки территорий или в виде отдельного документа.

Размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки указанных территорий. Если в процессе межевания территорий выявляются земельные участки, размеры которых превышают установленные градостроительным регламентом предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, для строительства предоставляются земельные участки, сформированные на основе выявленных земельных участков, при условии соответствия их размеров градостроительному регламенту.

Проект межевания территории включает в себя чертежи межевания территории, на которых отображаются:

1) красные линии, утвержденные в составе проекта планировки территории;

2) линии отступа от красных линий в целях определения места допустимого размещения зданий, строений, сооружений;

3) границы застроенных земельных участков, в том числе границы земельных участков, на которых расположены линейные объекты;

4) границы формируемых земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства;

5) границы земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;

6) границы территорий объектов культурного наследия;

7) границы зон с особыми условиями использования территорий;

8) границы зон действия публичных сервитутов.

В составе проектов межевания территорий осуществляется подготовка градостроительных планов земельных участков, если это определено градостроительным заданием.

При разработке проекта межевания территорий должно быть обеспечено соблюдение следующих требований:

- границы проектируемых земельных участков устанавливаются в зависимости от функционального назначения территориаль-

ной зоны и обеспечения условий эксплуатации объектов недвижимости, включая проезды, проходы к ним;

- границы существующих земельных участков при разработке проекта межевания не подлежат изменению, за исключением случаев изъятия земель для государственных или муниципальных нужд в соответствии с законодательством или при согласии землепользователя на изменение границ земельных участков.

Размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования, градостроительных нормативов, действовавших в период застройки указанных территорий.

Если в процессе межевания территорий выявляются территории, размеры которых превышают установленные градостроительные нормативы, такие территории выделяются для строительства объектов недвижимости при условии соответствия образовавшегося земельного участка градостроительному регламенту.

На территориях, подлежащих застройке, размеры земельных участков определяются в соответствии с действующими градостроительными нормативами, нормами предоставления земельных участков и градостроительными регламентами, установленными правилами землепользования и застройки (в случае их наличия).

В случае если размеры ранее предоставленного земельного участка меньше размеров, установленных градостроительными нормативами или нормативным правовым актом органа местного самоуправления, то в процессе проектирования размеры данного участка могут быть увеличены до нормативных размеров при наличии свободных земель.

При разработке проекта межевания жилых территорий в границы земельных участков могут включаться территории под зданиями и сооружениями; проездов, пешеходных дорог и проходов к зданиям и сооружениям; открытых площадок для временного хранения автомобилей; придомовых зеленых насаждений, площадок для отдыха и игр детей; хозяйственных площадок; физкультурных площадок; резервных территорий.

Если в границы земельного участка, на котором расположен жилой дом, невозможно включить объекты благоустройства (хозяйственные, игровые и спортивные площадки и т.д.) по причине их функциональной принадлежности одновременно к нескольким жилым домам, допускается формирование земельного участка в границах, обеспечивающих условия эксплуатации жилого дома как объекта недвижимости. В таких случаях рекомендуется формирование отдельного земельного участка, на котором расположены объекты благоустройства, обеспечивающие условия эксплуатации всех объектов жилого назначения, для которых рассматриваемая

территория была благоустроена. Этот земельный участок формируется в качестве объекта муниципальной собственности и может быть предоставлен в аренду управляющей компании, обеспечивающей коммунальное обслуживание жилых домов с условием обеспечения беспрепятственного доступа неограниченного круга лиц.

Для территориальных зон промышленной и коммунально-складской застройки границы земельных участков предприятий и иных объектов определяются с учетом технологии производства, грузооборота и других характеристик существующих и размещаемых объектов, исходя из минимально допустимых размеров земельных участков и нормативной плотности застройки площадок предприятий.

При значительном превышении нормативного размера земельного участка, занимаемого отдельным предприятием, при установлении его границ размер занимаемого участка может быть уменьшен до нормативного размера при соответствующем обосновании.

При установлении размеров и границ земельных участков в зонах исторической застройки учитываются исторические границы домовладений, определяемые на основе архивных данных, историко-архитектурных опорных планов и проектов зон охраны памятников истории и культуры.

Для сложившихся и вновь формируемых объектов недвижимости, находящихся в собственности нескольких организаций, выделяется единый земельный участок, размер и границы которого устанавливаются в соответствии с основным функциональным назначением объекта.

При разработке проекта межевания территории уточняются публичные сервитуты, в соответствии с которыми землепользователи обязаны обеспечить безвозмездное и беспрепятственное использование объектов общего пользования (пешеходные и автомобильные дороги, объекты инженерной инфраструктуры); возможность размещения межевых и геодезических знаков и подъездов к ним; возможность доступа на участок представителей соответствующих служб для ремонта объектов инфраструктуры и других целей.

Проекты межевания территорий разрабатываются в форме графических материалов. Текстовые материалы не оформляются, так как все необходимые обоснования проектных решений по планировке территорий входят в состав проекта планировки, на основании которого разрабатывается проект межевания.

Графические материалы выполняются в масштабе 1:500 - 1:2000 и представляют собой проект межевания территории, на котором указываются красные линии, границы земельных участков, контуры зданий и сооружений, существующие и проектируемые территории общего пользования, линии застройки, публичные сер-

витуты, в обоснованных случаях также показываются минимальные отступы от границ земельного участка в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений.

Проекты межевания территорий являются основанием для выноса в натуру (на местность) границ земельных участков, установления публичных сервитутов, подготовки градостроительных планов земельных участков, выдачи кадастровых карт (планов) земельных участков и формирования объектов недвижимости.

При разработке проекта межевания на территории квартала могут быть определены один или несколько земельно-имущественных комплексов. Несколько земельно-имущественных комплексов формируются в том случае, когда территория квартала делится на группы с явно выраженными транспортными или пешеходными направлениями, либо разделяется территорией другого функционального назначения. Например, территория квартала может иметь два земельно-имущественных комплекса жилого назначения, разделенных территорией школы или детского сада. То же может быть и на производственных территориях. Бывший имущественный комплекс может быть разделен после его расформирования на несколько отдельных земельных участков и несколько земельно-имущественных комплексов в том случае, если при разработке проекта межевания не удастся сформировать все объекты обособленными участками, обеспечив их объектами транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры.

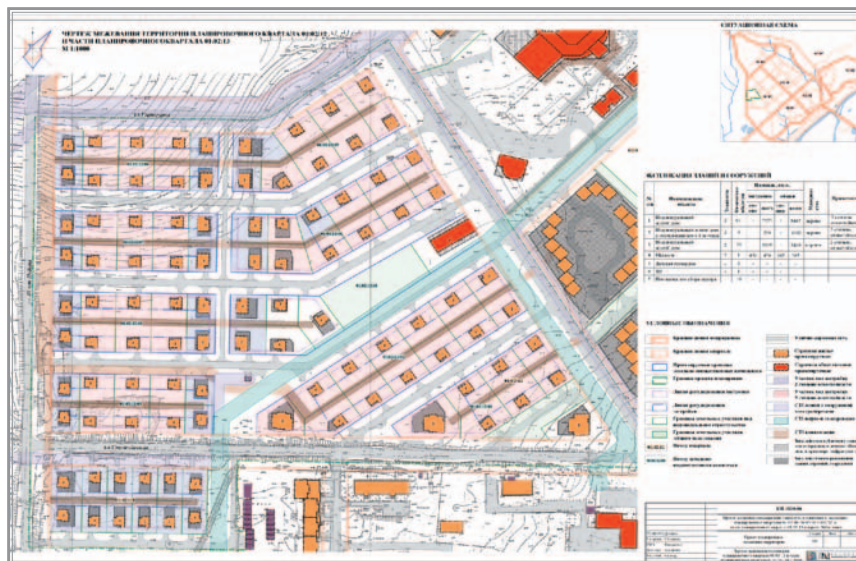
Территории земельно-имущественных комплексов включают:

- земельные участки первичных объектов недвижимого имущества;
- земельный участок, предназначенный для совместного использования правообладателями всех объектов недвижимого имущества.

Земельные участки первичных объектов недвижимого имущества, входящих в состав земельно-имущественного комплекса, определяются в минимальных размерах и включают в себя площадь застройки объекта недвижимого имущества и прилегающую территорию, принадлежащую функционально только этому объекту.

Земельные участки, предназначенные для совместного использования включают в себя прилегающие к земельным участкам объектов недвижимого имущества территории, обеспечивающие обязательный минимум свободных незастроенных озелененных и благоустроенных территорий, определяемых на основе фактического состояния и с учетом градостроительных нормативов, норм инсоляции и санитарно - гигиенических требований для объектов данного функционального назначения.

3.2. Содержание графических документов проекта межевания территории



Чертеж межевания территории планировочного квартала 01:02:12 и части планировочного квартала 01:02:13 г. Лабитнанги

В предлагаемом к рассмотрению варианте, содержание проекта межевания территории представлено в наиболее полном объеме. В зависимости от конкретной ситуации (например, проект разрабатывается на основе проекта планировки), объем графических и текстовых материалов может быть значительно сокращён. Все графические материалы проекта межевания территории выполняются на топографической основе масштаба 1:500 (или уменьшенной до масштаба 1:1000, в отдельных случаях проект может быть разработан в масштабе 1:2000) на бумаге (в 3-х экземплярах) и в электронном виде.

Проекты межевания территорий разрабатываются в следующем составе:

- план современного использования (опорный план);
- схема градостроительных ограничений;
- проект межевания территории квартала (земельно-имущественного комплекса);
- схема градостроительной организации территории земельно-имущественного комплекса или земельного участка (если такое требование присутствует в градостроительном задании);
- каталог координат границ земельных участков.

На опорном плане (плане современного использования тер-

ритории) показываются:

- существующая застройка с характеристикой зданий и сооружений по назначению, этажности и капитальности (данные заимствуются из обобщенной информационной базы об объектах градостроительной деятельности, созданной на предварительном этапе, либо на основе сведений БТИ);

- ранее установленные границы землевладений и землепользований (данные о границах должны прилагаться к градостроительному заданию в электронном виде, предоставленные ФГУ ЗКП по запросу органа архитектуры и градостроительства);

- границы земельных участков, предоставленных под все виды строительства и благоустройства (данные о границах также предоставляются в составе градостроительного задания на основе выписок из ГЗК, либо проектные границы предоставляют органы архитектуры и градостроительства);

- существующие и проектируемые красные и другие линии и границы регулирования застройки и функционального использования территории в соответствии с ранее утвержденной градостроительной документацией территории квартала;

- ситуационный план с нанесенной планировочной организацией микрорайона, к которому относится квартал;

- реестр объектов недвижимого имущества, включающий сведения о назначении объекта, собственнике (пользователе) объекта, общей площади объекта, площади земельного участка (по опорному плану) землевладений и землепользований.

На схеме градостроительных ограничений показываются следующие градостроительные ограничения:

- территории с ранее установленным правом на их градостроительное использование;

- водоохранные зоны и прибрежные полосы;

- санитарно - защитные зоны производственных предприятий;

- охранные зоны памятников природы, истории и культуры;

- охранные зоны и зоны влияния (полосы отчуждения) объектов инженерной инфраструктуры;

- охранные зоны и зоны влияния (полосы отчуждения) объектов транспортной инфраструктуры;

- зоны действия публичных сервитутов;

- иные территории с установленными ограничениями в соответствии с действующим законодательством.

На проекте межевания территории квартала показываются границы всех земельных участков:

- существующих ранее (по опорному плану) землевладений и землепользований;

- вновь формируемых для предоставления юридическим или

физическим лицам под все виды строительства и благоустройства (по опорному плану);

- жилых и других градостроительных комплексов и всех объектов недвижимого имущества, расположенных на территориях этих комплексов;

- внутриквартальных территорий, предназначенных для совместного пользования собственниками объектов недвижимого имущества, расположенных на территориях градостроительных комплексов;

- общего пользования (в соответствии с определенным проектом межевания функциональным назначением);

- выявленных для дополнительного использования с целью формирования резервного фонда муниципальных земель;

- общего пользования, в соответствии с ранее установленным функциональным назначением и выявленных для предоставления в аренду под временные объекты (киоски, павильоны, гаражи, стоянки, погреба, объекты летней торговли и т. д.).

Проект межевания территории наряду с графической информацией, отражающей красные линии, линии регулирования застройки (линии отступов от красных линий в целях определения места допустимого размещения зданий, строений, сооружений) и установленных границ земельных участков, должен содержать пояснительные надписи, в том числе:

- наименование улиц и других элементов, определяющих местонахождение территории;

- пояснительные надписи, облегчающие чтение чертежа: «зеленые насаждения», «линия регулирования застройки», «красная линия» и т.д.

На чертеже в дополнение к основной информации проекта межевания должны содержаться:

- ситуационный план (аналогично опорному плану);

- экспликация всех земельных участков с указанием первичных объектов недвижимого имущества, а также земельных участков совместного использования;

- перечень ограничений и обременений, в том числе сервитутов;

- краткие сведения пояснительной записки о современном использовании территории и градостроительном обосновании установленных проектом межевания границ, а также ссылки на используемые в работе документы;

- данные об ответственном исполнителе проекта межевания;

- наименование, номер и дата распоряжения администрации города об утверждении проекта межевания;

- регистрационный номер проекта межевания, который присваивается документу службой ИСОГД после его утверждения.

К проекту межевания прилагается каталог координат границ земельных участков.

3.3. Пояснительная записка проекта межевания территории

Градостроительный кодекс 2004 г. не содержит положений об обязательности пояснительной записки в составе проекта межевания. Вероятно, можно сделать вывод о том, что необходимость пояснительной записки может быть определена в задании на проектирование, либо эту необходимость (или её отсутствие) должен определить разработчик. Рассматривая предполагаемые варианты, предположим, что в зависимости от сложности объекта проектирования и от его состава (в составе проекта подготавливаются градостроительные планы или не подготавливаются) пояснительная записка может быть либо не быть. В случае если в составе проекта разрабатываются градостроительные планы земельных участков, возможно, что общая записка не нужна, так как более подробная информация о каждом земельном участке содержится в составе градостроительного плана. Техничко-экономические показатели в таком случае могут быть размещены на чертеже. Если градостроительные планы не разрабатываются в составе проекта, целесообразно готовить пояснительную записку, которая должна содержать:

- сведения о современном состоянии территории;
- сведения о планируемом использовании территории в соответствии с утвержденной ранее градостроительной документацией;
- расчеты нормативных размеров земельных участков существующих объектов недвижимого имущества различного назначения, выполненные в соответствии с градостроительными нормативами (СНиП 2.07.01-89*, СНиП II-89-80*, СП 30-101-98);
- заключение об эффективности современного использования территории квартала и рекомендации к дополнительному использованию (дополнительное использование определяется по двум направлениям: капитальное строительство и временное использование под объекты коммерческого или социального назначения);
- проектные решения по формированию земельных участков.

[illegible]

Чертеж градостроительного плана земельного участка г. Лабитнанги

Подготовка градостроительных планов земельных участков осуществляется применительно к застроенным или предназначенным для строительства, реконструкции объектов капитального строительства земельным участкам.

Подготовка проекта градостроительного плана земельного участка осуществляется в составе проекта межевания территории или в виде отдельного документа.

В составе градостроительного плана земельного участка
указываются:

- 1) границы земельного участка;
- 2) границы зон действия публичных сервитутов;
- 3) минимальные отступы от границ земельного участка в

целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений:

4) информация о градостроительном регламенте (в случае, если на земельный участок распространяется действие градостроительного регламента). При этом в градостроительном плане земельного участка, за исключением случаев предоставления земельного участка для государственных или муниципальных нужд, должна содержаться информация о всех предусмотренных градостроительным регламентом видах разрешенного использования земельного участка;

5) информация о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке (в случаях, если на земельный участок не распространяется действие градостроительного регламента или для земельного участка не устанавливается градостроительный регламент);

6) информация о расположенных в границах земельного участка объектах капитального строительства, объектах культурного наследия;

7) информация о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (далее - технические условия);

8) границы зоны планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд.

В состав градостроительного плана земельного участка может включаться информация о возможности или невозможности его разделения на несколько земельных участков.

Исходя из сравнения информации в составе проекта межевания и градостроительного плана земельного участка, возможно сделать вывод о том, что «идеальный» градостроительный план должен быстро и просто подготавливаться на основе трех документов, разработанных в единой ИСОГД:

- проекта планировки (красные линии, границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства, технические условия подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, а также обеспечения формируемого участка объектами транспортного и социального обслуживания);

- проекта межевания (физические характеристики: границы земельного участка; границы территорий объектов культурного наследия, границы зон действия публичных сервитутов);

- правил землепользования и застройки (информация о градостроительном регламенте: о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке).

Проанализировав положения Градостроительного кодекса РФ, сформулируем основные методологические предпосылки составления градостроительных планов.

Ввиду необеспеченности большинства муниципальных образований всеми, либо некоторыми из предусмотренных законодательством видами градостроительной документации (сроки их

утверждения Федеральным законом «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» и последующими федеральными законами определены различные: от 01.01.2006 (в настоящее время 2008) года до 01.01.2010 года), единой технологии подготовки градостроительных планов и их содержания также не может быть вплоть до 01.01.2010 года (в лучшем случае).

Основных вариантов два:

- автоматическая подготовка градостроительных планов земельных участков на основе ИСОГД;
- подготовка традиционным способом (с применением процедуры предварительного согласования места размещения объекта с актом о выборе земельного участка для строительства) на основании решения комиссии по градостроительству и землепользованию, но с учетом новых требований (спектр разрешенного использования!).

Достижение ускорения подготовки документа и в то же время обеспечение на деле, а не на словах, принципа «свободы выбора», способствующего приближению к наилучшему использованию земель (главной целью градостроительного плана земельного участка является определение разрешенного «градостроительного поля» в установленных границах и определенных ограничениях), возможно только при условии отсутствия конкретных технических условий. Конкретных технических условий на стадии до выбора вида и параметров намечаемого к строительству объекта, принятия решений по технологии строительства и эксплуатации, а также очередности строительства просто не может быть, так как от этого выбора во многом зависит и объем потребляемых энергоресурсов, и их типы (например, владелец может сам определить наиболее целесообразную систему отопления: централизованное теплоснабжение, электрообогрев, локальные котлы на жидком топливе и т.д.). Такой подход считаем не противоречащим Градостроительному кодексу, в статье 44 которого идет речь об «информации о технических условиях», существующих на рассматриваемой территории, и это действительно важно. Потенциальный владелец может, заранее ознакомившись с содержанием нескольких градостроительных планов, разработать варианты ТЭО и бизнес-планов, и принять в итоге решение с минимумом риска. В то же время, целесообразно в качестве приложения к проекту градостроительного плана разрабатывать предполагаемую схему подключения объекта к системам энергообеспечения и пояснительную записку к схеме с расчетами потребных (усредненных) нагрузок на источники инженерного обеспечения.

Вероятно, наиболее правильно было бы говорить о гарантиях предоставления технических условий с целью исключения «ведомственного вымогательства» со стороны сетевых служб по отношению к застройщику.

Для обеспечения взаимосвязанности процессов подготовки градостроительного плана земельного участка и государственного кадастрового учета, необходимо добиться, чтобы эти процессы стали звеньями единой непрерывной цепи, ни в чем друг другу не противоречили, и не пересекались. Поэтому, при подготовке градостроительного плана должна использоваться информация кадастра недвижимости об учтенных ранее соседних участках, а непосредственно план (чертеж) земельного участка должен составляться по всем правилам формирования кадастра недвижимости. При осуществлении кадастрового учета этот план со всеми координатами и прочими важными для кадастра характеристиками должен передаваться в электронном виде службами по ведению ИСОГД в установленном порядке в службу по ведению государственного кадастра недвижимости (ГКН).

В настоящее время в комитетах Государственной Думы РФ, а также профессиональных сообществах землеустроителей, градостроителей, технических инвентаризаторов идет бурное обсуждение принятого в первом чтении проекта Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»», разработанного Министерством экономического развития и торговли РФ и Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости. Применительно к процедуре формирования земельного участка, изготовления проекта его границ и утверждения проекта границ земельного участка, законопроект выпадает из контекста понимания последовательности и содержания действий по пространственному освоению, обустройству и развитию территорий, установленных современным градостроительным законодательством.

Такая последовательность действий на примере муниципального образования (поселения, городского округа) может быть представлена следующим образом: **генеральный план** (документ территориального планирования, устанавливающий функциональное зонирование территории и определяющий перспективы ее градостроительного развития в целом, в разрезе основных сфер обеспечения жизнедеятельности), **правила землепользования и застройки** (документ градостроительного зонирования, устанавливающий территориальные зоны и градостроительные регламенты их использования, единый правовой режим использования всех объектов недвижимости, расположенных в пределах границ конкретной территориальной зоны) - **документация по планировке территории** (проекты планировки, проекты межевания и градостроительные планы земельных участков), конкретизирующая решения генерального плана и требования по использованию недвижимости в правилах землепользования и застройки применительно к конкретному земельному участку. При этом, проекты межевания разрабатываются в целях установления границ застроенных и подлежащих застройке земельных участков, которые указываются в градостроительных планах земельных участков. Необходимость

в землеустроительной процедуре подготовки проекта границ земельного участка в рамках территориального землеустройства отпадает. Утвержденный органом местного самоуправления градостроительный план земельного участка является основанием для проведения землеустроительных работ по установлению его границ на местности, согласования границ с заинтересованными лицами, а также постановки земельного участка на государственный кадастровый учет. Кроме того, будучи выполненными на современной топографо-геодезической основе, проекты границ земельных участков в составе градостроительной документации по планировке территории, с координатной привязкой, по своей точности не только не уступают, а подчас превосходят аналогичные действия в рамках землеустроительного процесса. Данная процедура сокращает и упрощает порядок приобретения прав на земельные участки, способствует более эффективной реализации приоритетного национального проекта «Доступное жилье – гражданам России».

Таким образом, подготовка границ земельного участка является сферой градостроительства и градостроительного законодательства, так как представляет собой конечную стадию процесса пространственного освоения территории, определения ее функционального и разрешенного использования в границах конкретного земельного участка. Сферой землеустройства и земельного законодательства, в свою очередь, должны охватываться технические процедуры по установлению и закреплению на местности проектных границ земельного участка, согласованию данных границ со смежными землепользователями.

Вопреки описанной схеме проект ФЗ «О кадастре» закрепляет право подготовки проекта границ земельного участка за кадастровым инженером (ст.8), а утверждения – за лицом, обладающим вещными правами на земельный участок. Такой подход представляется неправильным по сути, а также противоречащим Градостроительному кодексу РФ, устанавливающим полномочия по подготовке, согласованию, публичному обсуждению (в отношении проектов планировки и проектов межевания) и утверждению документации по планировке территории муниципальных образований органами местного самоуправления.

Возможно предположить, что одной из причин описанных выше отклонений от норм Градостроительного кодекса РФ явилось несвоевременное (даже скорее неполное одновременно с введением в действие Градостроительного кодекса) приведение в соответствие с ним земельного законодательства, в частности, Земельного кодекса РФ. Так, Земельный кодекс, в статьях 30-32 о порядке предоставления земельных участков для строительства, вообще не упоминает о градостроительном плане земельного участка.

Для примера и иллюстрации обратимся к ст.ст.30-32 ЗК РФ (жирный шрифт с подчеркиванием – комментарии к действующей редакции Земельного кодекса РФ, курсив с подчеркиванием – предлагаемая редакция).

Действующая редакция ЗК РФ	Предлагаемая редакция ЗК РФ
«Статья 30. Порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности	«Статья 30. Порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности
1. Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию: 1) без предварительного согласования мест размещения объектов; 2) с предварительным согласованием мест размещения объектов.	1. Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию: 1) без предварительного согласования мест размещения объектов; 2) с предварительным согласованием мест размещения объектов.
4. Предоставление земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта осуществляется в следующем порядке: 1) проведение работ по формированию земельного участка: подготовка проекта границ земельного участка (границы указываются в градостроительном плане земельного участка) и установление его границ на местности (землеустроительная процедура); принятие решения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов) (данное действие должно следовать за государственным кадастровым учетом земельного участка, поскольку до его проведения участок нельзя считать сформированным и подготовленным для вовлечения в гражданский оборот – согласно п.9 ст.38.1. ЗК РФ организатор	<u>4. Предоставление земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта осуществляется в следующем порядке:</u> <u>1) градостроительная подготовка земельного участка с утверждением градостроительного плана земельного участка;</u> <u>2) проведение работ по формированию земельного участка с установлением его границ на местности;</u> <u>3) государственный кадастровый учет земельного участка в соответствии с правилами, предусмотренными статьей 70 настоящего Кодекса;</u> <u>4) принятие решения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);</u> 5) публикация сообщения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или приеме заявлений о предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);

аукциона не менее чем за 30 дней до дня проведения аукциона должен опубликовать извещение о его проведении в периодическом печатном издании, согласно п.10 этой же статьи извещение или сообщение о проведении аукциона должно содержать сведения о предмете аукциона, т.е. земельном участке, с указанием в числе прочего кадастрового номера участка, который не может появиться без государственного кадастрового учета);

публикация сообщения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или приеме заявлений о предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);

2) государственный кадастровый учет земельного участка в соответствии с правилами, предусмотренными статьей 70 настоящего Кодекса;

3) проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельного участка или продаже права на заключение договора аренды земельного участка или предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка. Передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка;

б) проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельного участка или продаже права на заключение договора аренды земельного участка или предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка. Передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка;

7) подписание протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) или подписание договора аренды земельного участка в результате предоставления земельного участка без проведения торгов (конкурсов, аукционов)».

4) подписание протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) или подписание договора аренды земельного участка в результате предоставления земельного участка без проведения торгов (конкурсов, аукционов). 5. Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта осуществляется в следующем порядке: 1) выбор земельного участка и принятие в порядке, установленном статьей 31 настоящего Кодекса, решения о предварительном согласовании места размещения объекта; 2) проведение работ по формированию земельного участка; 3) государственный кадастровый учет земельного участка в соответствии с правилами, предусмотренными статьей 70 настоящего Кодекса; 4) принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства в соответствии с правилами, установленными статьей 32 настоящего Кодекса. 6. В случае, если земельный участок сформирован, но не закреплен за гражданином или юридическим лицом, его предоставление для строительства осуществляется в соответствии с подпунктами 3 и 4 пункта 4 настоящей статьи.	5. Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта осуществляется в следующем порядке: 1) выбор земельного участка и принятие в порядке, установленном статьей 31 настоящего Кодекса, решения о предварительном согласовании места размещения объекта; 2) проведение работ по формированию земельного участка; 3) государственный кадастровый учет земельного участка в соответствии с правилами, предусмотренными статьей 70 настоящего Кодекса; 4) принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства в соответствии с правилами, установленными статьей 32 настоящего Кодекса. <u>6. В случае, если земельный участок сформирован, но не закреплен за гражданином или юридическим лицом, его предоставление для строительства осуществляется в соответствии с подпунктами 4-7 пункта 4 настоящей статьи.</u>
Статья 31. Выбор земельных участков для строительства	Статья 31. Выбор земельных участков для строительства
1. Гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для	1. Гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для

строительства, обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта. В данном заявлении должны быть указаны назначение объекта, предполагаемое место его размещения, обоснование примерного размера земельного участка, испрашиваемое право на земельный участок. К заявлению могут прилагаться технико-экономическое обоснование проекта строительства или необходимые расчеты.

2. Орган местного самоуправления по заявлению гражданина или юридического лица либо по обращению предусмотренного статьей 29 настоящего Кодекса исполнительного органа государственной власти **обеспечивает выбор земельного участка на основе документов государственного земельного кадастра и документов землеустройства с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования** в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями.

строительства, обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта. В данном заявлении должны быть указаны назначение объекта, предполагаемое место его размещения, обоснование примерного размера земельного участка, испрашиваемое право на земельный участок. К заявлению могут прилагаться технико-экономическое обоснование проекта строительства или необходимые расчеты.

2. Орган местного самоуправления по заявлению гражданина или юридического лица либо по обращению предусмотренного статьей 29 настоящего Кодекса исполнительного органа государственной власти **обеспечивает выбор земельного участка на основе градостроительной документации, документов государственного земельного кадастра и документов землеустройства с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования** в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями.

5. Результаты выбора земельного участка оформляются **актом о выборе земельного участка для строительства**, а в необходимых случаях и для установления его охранной или санитарно-защитной зоны. К данному акту прилагаются утвержденные органом местного самоуправления проекты границ каждого земельного участка в соответствии с возможными вариантами их выбора.

6. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта, **утверждающее акт о выборе земельного участка в соответствии с одним из вариантов выбора земельного участка**, или об отказе в размещении объекта.

7. Копия решения о предварительном согласовании места размещения объекта с приложением **проекта границ земельного участка** или об отказе в размещении объекта выдается заявителю в семидневный срок со дня его утверждения.

8. Решение о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием последующего принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства и действует в течение трех лет.

5. Результаты выбора земельного участка оформляются *в виде градостроительных планов земельных участков, разрешенное использование которых соответствует назначению объекта, предполагаемого к строительству.*

6. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее *градостроительный план земельного участка в соответствии с одним из вариантов выбора земельного участка*, или об отказе в размещении объекта.

7. Копия решения о предварительном согласовании места размещения объекта с приложением *градостроительного плана земельного участка* или об отказе в размещении объекта выдается заявителю в семидневный срок со дня его утверждения.

8. Решение о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием последующего принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства и действует в течение трех лет.

Статья 32. Принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства 1. Решение о предварительном согласовании места размещения объекта и <u>проект границ земельного участка</u> являются основанием установления в соответствии с заявками граждан или юридических лиц, заинтересованных в предоставлении земельного участка для строительства, и за их счет границ такого земельного участка на местности и его государственного кадастрового учета в порядке, установленном федеральными законами. 2. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка для строительства, и приложенной к нему кадастровой карты (плана) земельного участка в двухнедельный срок принимает решение о предоставлении земельного участка для строительства.	Статья 32. Принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства 1. Решение о предварительном согласовании места размещения объекта и <u>градостроительный план земельного участка с проектом границ в его составе</u> являются основанием установления в соответствии с заявками граждан или юридических лиц, заинтересованных в предоставлении земельного участка для строительства, и за их счет границ такого земельного участка на местности и его государственного кадастрового учета в порядке, установленном федеральными законами. 2. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка для строительства, и приложенной к нему кадастровой карты (плана) земельного участка в двухнедельный срок принимает решение о предоставлении земельного участка для строительства.
--	---

Применительно к случаям предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством (ст.34 Земельного кодекса РФ), допустима подготовка проекта границ земельного участка. Представляется, что в таких случаях предоставление земельных участков может осуществляться без государственного кадастрового учета, поскольку результатом землепользования не будет создание объекта капитального строительства.

В отношении случаев приобретения прав на земельные участки, на которых расположены здания, строения, сооружения (ст.36 Земельного кодекса РФ) допустима подготовка проекта границ

земельного участка либо градостроительного плана земельного участка, если на момент приобретения прав утвержден проект межевания застроенных территорий с градостроительными планами земельных участков в его составе.

Не претендуя на бесспорность сделанных предложений и замечаний, хочется надеяться, что их профессиональное обсуждение, а также многих других вопросов и проблем, поспособствует принятию взвешенных и конструктивных решений при доработке законопроекта «О государственном кадастре недвижимости» и последующем законотворчестве.

Выводы:

1. Градостроительный план земельного участка – документ, подготавливаемый и утверждаемый уполномоченным органом местного самоуправления, устанавливающий право на использование земельного участка и являющийся основанием для его формирования в качестве объекта учета государственного кадастра недвижимости. Уполномоченный орган по организации подготовки градостроительного плана земельного участка – орган архитектуры и градостроительства. Орган, уполномоченный для регистрации плана после его утверждения в установленном порядке - служба по ведению ИСОГД;

2. Целью градостроительного плана земельного участка является ускорение оформления прав на землю за счет исключения излишних административных барьеров и улучшения качества технологий, а также обеспечение свободного выбора владельцем (пользователем) способа использования участка в рамках установленного разрешенного использования земельного участка;

3. Задачи градостроительного плана земельного участка: определить разрешенное использование, размеры, параметры и ограничения, а также дать информацию о возможном обеспечении объектами транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры (конкретные условия должны определяться при разработке проектной документации с соблюдением технических регламентов);

4. Место градостроительного плана земельного участка определяется исходя из логики предыдущих рассуждений: план должен подготавливаться в составе проектов планировки и межевания, либо отдельно (в зависимости от местных условий) и должен являться предметом торгов в том случае, если речь идет о формировании земельного участка для нового строительства. При внесении соответствующих поправок в земельное законодательство такой порядок действительно ускорит процедуры формирования объектов недвижимости, исключит дублирование работ и минимизирует ошибки при выдаче технических условий;

5. Содержание градостроительного плана земельного участка установлено Правительством РФ. Однако, утвержденная форма не отвечает всем требованиям, заложенным в целевых установках.

Возможен иной подход к подготовке градостроительного плана, основанный на обязательных требованиях к его содержанию. Такие требования могут выражаться в следующем содержании:

- титульный лист;
- фрагмент карты градостроительного зонирования (в случае наличия правил землепользования и застройки) с указанием кода зоны и данными об установленном градостроительном регламенте данной зоны. Если (в зависимости от методики разработки правил землепользования и застройки) правила не содержат интегральной карты градостроительного зонирования, должны указываться границы зон ограничений;
- план современного использования и состояния земельного участка (с указанием границ этого участка) в структуре планировочного элемента поселения (квартала, микрорайона, градостроительного комплекса) с указанием существующих и проектируемых объектов капитального строительства, объектов инженерной и транспортной инфраструктуры;
- план границ земельного участка, причем его форма должна полностью соответствовать требованиям органов, уполномоченных на проведение государственного кадастрового учета. План должен выполняться с учетом кадастровой справки, выданной по запросу органа, осуществляющего подготовку градостроительного плана земельного участка, во избежание «нахлестов» и прочих неточностей в границах;
- в случае отсутствия правил землепользования и застройки и, следовательно, утвержденных градостроительных регламентов использования территориальных зон, должно быть заключение комиссии по градостроительству и землепользованию (другого уполномоченного органа) об определении разрешенного использования земельного участка;

Впоследствии, согласно статьи 4 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» от 29.12.2004 г. № 191-ФЗ решение об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования принимается главой местной администрации с учетом результатов публичных слушаний. Указанные публичные слушания организуются и проводятся в порядке, определенном уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования с учетом положений частей 3 - 10 статьи 39 Градостроительного кодекса РФ в части

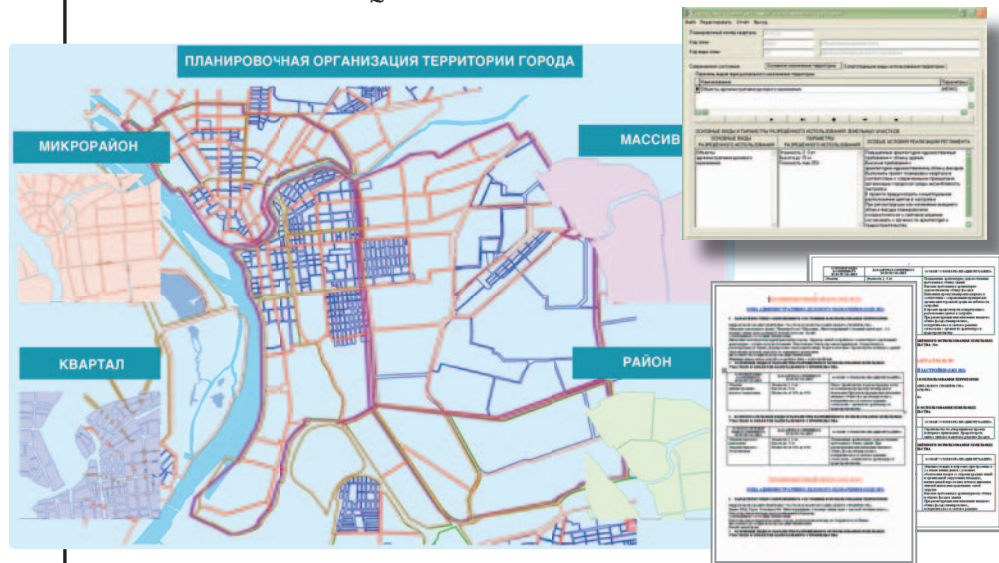
соответствующих требований. В случае, если до введения в действие Градостроительного кодекса РФ один вид разрешенного использования объекта капитального строительства был изменен на другой вид такого использования в соответствии с законодательством, действовавшим на момент изменения вида разрешенного использования объекта капитального строительства, решение об изменении одного вида разрешенного использования земельного участка, на котором расположен указанный объект, на другой вид разрешенного использования этого земельного участка принимается без проведения публичных слушаний при условии, что такой вид разрешенного использования земельного участка не противоречит его целевому назначению;

- карта об инженерно-геологической и топографо-геодезической изученности земельного участка с указанием сроков проведения изысканий и владельцев фондов (в случае если единого геофонда в органе архитектуры и градостроительства не существует).

- особые условия освоения земельного участка (может быть указан срок освоения участка, возможность разделения участка, необходимость рассмотрения проекта строительства объекта на земельном участке на архитектурно-градостроительном совете). Возможность установления особых условий должна быть закреплена в правилах землепользования и застройки, либо в отдельном правовом акте органа местного самоуправления, регламентирующем порядок подготовки градостроительного плана в период до утверждения правил землепользования и застройки.

Причем, из изложенного следует, что на федеральном уровне должна утверждаться принципиальная схема формирования градостроительного плана земельного участка (минимальное содержание и последний лист плана, который является основанием для учета в кадастре недвижимости), а в зависимости от состояния градостроительной документации, информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, от структуры управления, других местных особенностей, каждый субъект может утверждать дополнительные требования к формам градостроительных планов, либо передавать эти полномочия в отдельные муниципальные образования.

Глава 5. ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ



§1. Место правил землепользования и застройки в системе градостроительного проектирования

Стройность иерархии в системе градостроительного проектирования была нарушена Градостроительным кодексом РФ, принятым в 1998 году, когда впервые в нашей стране в профессиональной градостроительной среде был официально обозначен новый документ – Правила землепользования и застройки. С тех пор прошло много лет. Почему возникла необходимость принятия Правил на муниципальном уровне? Уже нет причин рассказывать, объяснять и доказывать. Знают все, что это инструмент управления развитием территорий, что это средство разрешения противоречий между обществом и гражданином, между бизнесом и властью. Но вряд ли исчерпаны все вопросы по поводу этого значительного документа. Остаётся немало сомнений, насколько действенный это инструмент, и все ли противоречия удастся разрешить с помощью Правил?

Наш институт целенаправленно изучает проблемы муниципального развития, связанные с территориальным планированием, регулированием градостроительных и земельно-имущественных отношений. В том числе, по заказу Минрегиона России в 2006 году были выполнены научно-исследовательские работы по темам: «Разработка методики формирования Правил землепользования

и застройки муниципального образования с определением видов разрешенного использования земельных участков и установлением градостроительных регламентов» и «Разработка методики по подготовке проектов планировки муниципальных образований». В процессе работы. Мы встретились с немалыми противоречиями как внутри системы градостроительного проектирования, так и в определении взаимосвязей градостроительных решений с процессами управления, ради которых эти решения принимаются. Выводы неоднозначны, мы рассматриваем несколько подходов к решению поставленных задач и приглашаем специалистов в области градостроительного проектирования и муниципального управления развитием территорий к открытому обсуждению обозначенной проблемы.

Логика Правил землепользования и застройки, продиктованная Градостроительным кодексом 1998г., была ясной и понятной. Это правовой документ, в концентрированном виде содержащий главные положения генерального плана. На тот период это было обоснованно тем, что прежний Кодекс определял состав генерального плана как единого документа, более того, документа секретного, недоступного для широкого круга граждан и бизнес сообществ. Именно правила землепользования и застройки явились для общества первым и единственным доступным документом, открывшим тайную завесу перспектив градостроительного развития. Если учесть, что генеральный план под замком, то польза карты градостроительного зонирования с ориентировочными границами территориальных зон, а также перечень видов разрешенного использования, даже очень условный, абсолютно бесспорна. Это грандиозный информационный прорыв, действительно дающий всем и каждому (обществу и гражданину) бесценные знания, если не обеспечивающие, то явно приближающие правильный выбор по вложению инвестиций в освоение территории и преобразование недвижимости.

В 2004 году принят новый, более прогрессивный Градостроительный кодекс, множество новелл было направленно на устранение излишних бюрократических барьеров в сложном пути инвестиционного освоения территорий. Одним из главных достижений «градостроительной конституции» явилась открытость генерального плана, проектов планировки и межевания. И если с назначением нового генерального плана всё стало ясно и понятно, то область знаний, подлежащая применению из новых правил землепользования и застройки, весьма туманна. Обратимся к первоисточнику(ст.30 ГрадК РФ):

«Правила землепользования и застройки разрабатываются в целях:

1) создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;

2) создания условий для планировки территорий муниципальных образований;

3) обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;

4) создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Далее, Правила землепользования и застройки включают в себя: порядок их применения и внесения изменений в указанные правила; карту градостроительного зонирования; градостроительные регламенты.

На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке отображаются границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия.

В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются:

1) виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;

2) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

3) ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, с учетом требований технических регламентов, результатов публичных слушаний и предложений заинтересованных лиц.

Применительно к части территории города подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться при отсутствии генерального плана.»

Градостроительные основания для разработки Правил в Кодексе изложены весьма витиевато, вроде бы и нужно учитывать генеральный план, но насколько? Впрочем, можно обойтись вообще без него. Может быть, именно в такой заведомой неопределенности скрыта идеологическая суть новых Правил? Дескать, орган местного самоуправления сам определит, какие правила нужны: прозрачные или мутные. Только правила, сформулированные на основе положений генерального плана, это не совсем «правила», так как в них нет возможности (до разработки проекта планировки) указать предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры

земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Кроме того, не представляется возможным установить виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства с учетом требований технических регламентов по отношению ко всем объектам, расположенным в пределах одной территориальной зоны, границы которой определены на основе схемы функционального зонирования генерального плана. Технические регламенты будут накладывать индивидуальные ограничения на каждый объект капитального строительства, и установление этих ограничений предусматривается в процессе разработки проектов планировки и межевания.

Вспомним определение Правил в прежнем Кодексе 1988 г.: «Правила землепользования и застройки разрабатываются на основе генерального плана городского или сельского поселения и включают в себя схему зонирования - графический материал (границы территориальных зон различного функционального назначения и кодовые обозначения таких зон) и текстовые материалы (градостроительные регламенты для каждой территориальной зоны).» Основа для разработки правил определена однозначно – генеральный план. Содержание же градостроительных регламентов в кодексе не расшифровывалось, можно было их формулировать по усмотрению заказчиков и разработчиков. Большинство Правил, принятых после 1998 года, да и по сей день, включают в себя карту градостроительного (ранее, правового, но суть не изменилась) зонирования, представляющую собой обобщенную схему функционального зонирования и градостроительных ограничений, а также длинные перечни всех возможных видов использования территориальных зон в соответствии с их назначением, определённых по нормативам с применением методов «профессионального предвидения», без какой-либо структуризации.

Анализируя выявленные противоречия, возникает ряд вопросов:

Правильно ли новый Кодекс установил последовательность разработки градостроительной документации (генеральный план – правила землепользования и застройки – документация по планировке территорий)?

Верно ли в Градостроительном кодексе сформулированы цели принятия Правил и обязательно ли они должны содержать весь перечень указанных градостроительных регламентов?

Каким должен быть состав проектов планировки и межевания и одинаков ли он для различных территорий города?

Современный кодекс для городов установил три вида градостроительной документации: генеральный план; правила землепользования и застройки; проекты планировки и межевания.

Первичность какого либо документа, явно из кодекса не следует. Только профессиональное убеждение говорит нам о том, что генеральный план должен быть первым и главным градостроительным документом, его миссия в определении стратегии развития города (Стратегия – это обязательство действовать определенным образом: таким, а не другим. Шерон М. Остер). Какие ситуации рассматривал законодатель, когда определил разработку Правил не на основании генерального плана, а с учётом его положений? Может быть, предполагалось использовать в качестве отправной точки при разработке Правил генеральные планы 20-30 летней давности, меняя их по ходу и фактически подменить генеральные планы Правилами?

В то же время, исключительно важно и положительно то, что новый Градостроительный кодекс установил требование к концентрации градостроительных решений в форме публичного документа. Утверждаемой частью генерального плана теперь являются положения территориального планирования и карта функционального использования территорий города с наложенными градостроительными ограничениями.

Положения территориального планирования включают перечень мероприятий по реализации генерального плана и указания на последовательность их выполнения. О составе мероприятий, о глубине их описания кодекс умалчивает. В то же время, очевидно, что мероприятия не могут быть детализированы более подробно, чем позволяют это сделать решения генерального плана. Значит, речь должна идти о развитии транспортной, инженерной и социальной инфраструктур общегородского значения, об освоении жилых, общественно-деловых, производственных, рекреационных и других зон, границы которых определены генеральным планом. Виды объектов капитального строительства, размещение которых допустимо на территориях различного функционального назначения также должны присутствовать в положениях территориального планирования.

Возникает вопрос: какой дополнительный смысл, в сравнении с утверждаемой частью генерального плана, вкладывает современный Градостроительный кодекс в правила землепользования и застройки? Разве, что отклонения от генерального плана? Правовой статус Правил и генерального плана одинаков, оба документа утверждаются представительным органом МСУ с учётом проведения публичных слушаний, подлежат опубликованию и размещению в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД). Единственная информация, не предусмотренная в составе генерального плана – это порядок принятия генерального плана и внесения в него изменений, но этот вопрос отрегулирован в самом кодексе.

Анализируя содержание открытого генерального плана, мож-

но заключить, что первые две цели Правил, установленные кодексом, явно относятся к генеральному плану (1) создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранение окружающей среды и объектов культурного наследия; 2) создание условий для планировки территорий муниципальных образований).

А вот две вторые (3) обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства; 4) создание условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства), как раз могут быть достигнуты только при принятии правил землепользования и застройки, но только при условии, что границы территориальных зон будут определены однозначно и градостроительный регламент будет включать все составляющие установленные, Градостроительным кодексом РФ.

Исходя из приведенного рассуждения складывается довольно стройная последовательность разработки градостроительной документации:

Генеральный план – стратегия градостроительного развития (так называемая, концепция градостроительного зонирования должна входить в состав генерального плана, зачем давать разные наименования одним и тем же предметам).

Проекты планировки территорий – определение красных линий и параметров развития функциональных зон.

Правила землепользования и застройки – точные границы территориальных зон и конкретные градостроительные регламенты их использования.

Если речь идёт о крупном городе, то целесообразно определить в положениях территориального планирования очередность разработки проектов планировки и соответственно правил землепользования и застройки на части территорий города, что предусматривательно разрешено градостроительным законодательством.

§2. Методологические основы подготовки правил землепользования и застройки

Стратегия развития муниципального образования (муниципального района, городского или сельского поселения) – это комплексная программа взаимосвязанных правовых, организационных, финансовых, научно-технических, градостроительных – многоуровневых и многофункциональных действий, направленных на достижение устойчивого развития территории. Градостроительный кодекс РФ 2004 г. дает определение устойчивому развитию. Устойчивое развитие территорий - обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

Ответственным субъектом за исполнение комплексной программы является местное самоуправление, которое представляет собой немалое количество департаментов, комитетов и управлений, решающих подзадачи этой программы.

Чтобы предложить систему взаимодействия всех участников разработки и реализации комплексной программы, необходимо построить ее теоретическую интегральную модель, аккумулирующую в себе с одной стороны фундаментальные, конструктивные, а с другой стороны философские, смысловые категории процессов муниципального развития.

Очевидно, что важнейшим составляющим элементом комплексной программы муниципального развития должен стать документ территориального планирования. Для муниципального района – это схема территориального планирования. Для городских и сельских поселений – это генеральные планы. В первой статье Градостроительного кодекса РФ содержатся следующие определения:

- территориальное планирование - планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий;

- зоны с особыми условиями использования территорий - охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - объекты культурного наследия), водоохранные зоны, зоны охраны источников питьевого водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- функциональные зоны - зоны, для которых документами

территориального планирования определены границы и функциональное назначение;

- градостроительное зонирование - зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов;

- территориальные зоны - зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты;

- правила землепользования и застройки - документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений;

градостроительный регламент - устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Из приведенного перечня официальных, имеющих юридическую силу терминов следует, что правила землепользования и застройки должны являться логическим продолжением документов территориального планирования.

Но предложенный вывод не может быть принят однозначно, так как частью 4 статьи 31 Градостроительного кодекса РФ допускается подготовка правил на части территорий муниципальных образований до принятия генеральных планов (цитата – *применительно к части территории поселения или городского округа подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться при отсутствии генерального плана поселения или генерального плана городского округа*). Также, следует отметить, что нормы о возможности аналогичной подготовки правил по отношению к межселенным территориям (территориям, на которых планируется застройка) в Кодексе отсутствуют. Это связано с тем, что территории поселений и городских округов – это потенциально, заведомо подлежащие застройке территории, вне зависимости от наличия или отсутствия их генеральных планов. Межселенные же территории, наоборот, являются изначально не предназначенными для застройки территориями до тех пор, пока планирование их

застройки не будет предусмотрено документом территориального планирования муниципального района – схемой территориального планирования. Сказанное подтверждается частью 2 статьи 31 Градостроительного кодекса РФ.

Следовательно, предметом исследования должны выступать различные ситуации, типология которых строится на основании информации о наличии документов территориального планирования в муниципальных образованиях. Предположительно, муниципальные образования по указанному признаку можно подразделить на следующие типы:

- городские и сельские поселения с утвержденными генеральными планами в границах муниципального образования (установленных в соответствии с Законом о местном самоуправлении, такие границы могут включать в себя земли иных категорий, помимо земель поселений);

- городские и сельские поселения с утвержденными генеральными планами в границах населенных пунктов (в прежних границах поселковой или городской черты, разработанных до утверждения новых границ муниципальных образований) и требующими корректировки по причине значительных отклонений существующей градостроительной ситуации, а также правовых и социально-экономических условий;

- сельские поселения, не имеющие генеральных планов, с крайне ограниченным информационным обеспечением о существующем состоянии территории;

- муниципальные районы с утвержденной градостроительной документацией (консолидированные схемы градостроительного развития, схемы районной планировки и т. д.);

- муниципальные районы, не имеющие утвержденной градостроительной документации.

Нам предстоит рассмотреть возможные варианты реализации федерального законодательства в части подготовки документов градостроительного зонирования в непростых условиях недостаточности необходимых исходных материалов, но в то же время достаточно стандартных для многих регионов Российской Федерации.

Предупреждая изложение основных методических подходов к разработке документов градостроительного зонирования, необходимо определить современное значение документов территориального планирования – генеральных планов, для целей градостроительного зонирования, установленное Градостроительным кодексом РФ.

В статье 23 Градостроительного кодекса изложены требования к утверждаемой части генерального плана.

Генеральные планы содержат положения о территориальном

планировании и соответствующие карты (схемы). Положения о территориальном планировании, содержащиеся в генеральных планах, включают в себя:

- цели и задачи территориального планирования;
- перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения.

На картах (схемах), содержащихся в генеральных планах, отображаются:

- границы поселения;
- существующие и планируемые границы населенных пунктов, входящих в состав поселения;

- границы земель сельскохозяйственного назначения, границы земель для обеспечения космической деятельности, границы земель обороны и безопасности, границы земель иного специального назначения, границы земель лесного фонда, границы земель водного фонда, границы земель особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения;

- существующие и планируемые границы земель промышленности, энергетики, транспорта, связи;

- границы функциональных зон с отображением параметров планируемого развития таких зон;

- границы территорий объектов культурного наследия;

- границы зон с особыми условиями использования территорий;

- границы земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения либо на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;

- границы территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий;

- границы зон инженерной и транспортной инфраструктур.

Приведенный исчерпывающий перечень, установленный федеральным законодательством, дает понять, что государственные требования к планированию развития муниципальных образований существенно снижены. Об этом свидетельствует и положение части 6 статьи 29 Градостроительного кодекса РФ: «Направление проекта документа территориального планирования на государственную экспертизу или получение отрицательного заключения государственной экспертизы проекта документа территориального планирования не является препятствием для утверждения документа территориального планирования».

Это положение не говорит о том, что отношение к разработке генеральных планов должно стать более упрощенным, но, принимая во внимание установленные требования, необходимо продумать наиболее целесообразную очередность разработки градостроительной документации.

Возвращаясь к осмыслению обязательной содержательной части генерального плана, можно сделать вывод о том, что утверждаемый основной документ генерального плана поселения полностью будет удовлетворять федеральному законодательству в том случае, если будет представлять собой схему функционального зонирования и градостроительных ограничений, разработанную в границах муниципального образования, с нанесением границ земельных участков существующих и планируемых к размещению объектов федерального, регионального и муниципального значения. Сразу следует оговориться, что размещение объектов федерального и регионального значения на территориях небольших муниципальных образований происходит достаточно редко и этот вопрос можно отрегулировать, создав соответствующую базу данных в службе ИСОГД.

Именно эту схему функционального зонирования и градостроительных ограничений следует разработать (в качестве первого этапа генерального плана, соответствующего потребностям социально-экономического и градостроительного развития муниципального образования) и утвердить как генеральный план поселения, обеспечив при этом информирование населения посредством проведения публичных слушаний и предоставлением соответствующих материалов в средствах массовой информации. Следующие этапы разработки градостроительного планирования могут быть формализованы путем разработки документации по планировке территорий (проектов планировки, проектов межевания и градостроительных планов земельных участков). Описание этапов должно быть сформулировано в перечне мероприятий по территориальному планированию с указанием последовательности их выполнения, который является неотъемлемой утверждаемой частью генерального плана.

Причем, схема функционального зонирования и градостроительных ограничений при подготовке правил землепользования и застройки представляется в форме карты градостроительного зонирования путем дополнения её информацией о кодах территорий, установленных схемой планировочной организации территории.

Таким образом, в условиях отсутствия или недостаточности градостроительной документации, а также, принимая во внимание несколько иную трактовку генерального плана, определенную новым Градостроительным кодексом РФ, настоящими предложени-

ями предусматривается возможность для небольших городских и сельских поселений рассматривать генеральный план и правила землепользования и застройки как единый комплексный документ, способствующий эффективному управлению развитием территорий муниципальных образований. Следовательно, для таких поселений разработка генерального плана и правил землепользования и застройки должна осуществляться одновременно, как первый этап реализации Градостроительного кодекса РФ. На следующих этапах предполагается разработка (также одновременно) комплексного проекта планировки территории поселения (проект планировки и межевания, а также градостроительные планы земельных участков, планируемых для застройки). После этого, границы территориальных зон, установленные на карте градостроительного зонирования, должны быть уточнены. В случае если проекты будут разрабатываться в электронном виде, в единой системе справочников и классификаторов внесение изменений в названную схему потребует минимальных затрат.

§3. Назначение и содержание правил землепользования и застройки

Осуществление градостроительной деятельности на территории муниципального образования приобретает упорядоченный и стабильный характер благодаря разработке и утверждению органами местного самоуправления специального нормативного правового акта – правил землепользования и застройки.

В статье 1 Градостроительного кодекса 2004 г. правила землепользования и застройки муниципальных образований (далее также – правила или ПЗЗ) определяются как документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

Правила землепользования и застройки разрабатываются в целях:

- создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;
- создания условий для планировки территорий муниципальных образований;
- обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;
- создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Ключевым моментом в понимании сути и значения правил землепользования и застройки является градостроительное зонирование. Согласно Градостроительному кодексу 2004 года градостроительная документация муниципальных образований подразделяется на три вида: документацию о территориальном планировании, градостроительном зонировании и планировке территорий. Правила землепользования и застройки являются градостроительной документацией о градостроительном зонировании муниципальных образований.

Согласно Градостроительному кодексу 2004 г. градостроительное зонирование – это зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов. Территориальные зоны – зоны, для которых в правилах землепользования и застройки

определены границы и установлены градостроительные регламенты.

Таким образом, градостроительное зонирование представляет собой процесс и результат подразделения территорий в границах муниципального образования в зависимости от их функционального использования на зоны, для каждой из которых определяется градостроительный регламент, устанавливающий виды и параметры разрешенного градостроительного использования земельных участков и объектов капитального строительства в пределах территориальной зоны.

В соответствии со статьей 34 Градостроительного кодекса РФ при подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом:

- возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков;
- функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом поселения, генеральным планом городского округа, схемой территориального планирования муниципального района;
- определенных Кодексом территориальных зон;
- сложившейся планировки территории и существующего землепользования;
- планируемых изменений границ земель различных категорий в соответствии с документами территориального планирования и документацией по планировке территории;
- предотвращения возможности причинения вреда объектам капитального строительства, расположенным на смежных земельных участках.

Границы территориальных зон могут устанавливаться по:

- линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющим транспортные потоки противоположных направлений;
- красным линиям;
- границам земельных участков;
- границам населенных пунктов в пределах муниципальных образований;
- границам муниципальных образований;
- естественным границам природных объектов;
- иным границам.

Границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, могут не совпадать с границами территориальных зон.

Градостроительный кодекс РФ содержит в статье 35 указание на возможность выделения в ходе градостроительного зонирования

следующих территориальных зон: жилых, общественно-деловых, производственных, зон инженерной и транспортной инфраструктур, зон сельскохозяйственного использования, зон рекреационного назначения, зон специального назначения. В состав указанных территориальных зон могут включаться зоны особо охраняемых территорий, зоны размещения военных объектов и иные зоны специального назначения. Органы местного самоуправления муниципальных образований могут вводить и иные виды территориальных зон. Например, в прилагаемых примерных правилах землепользования и застройки городских, сельских поселений упоминаются зоны акваторий и прибрежных защитных полос.

Градостроительный регламент - устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Градостроительные регламенты устанавливаются с учетом:

фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны;

возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков и объектов капитального строительства;

функциональных зон и характеристик их планируемого развития, определенных документами территориального планирования муниципальных образований;

видов территориальных зон;

требований охраны объектов культурного наследия, а также особо охраняемых природных территорий, иных природных объектов.

Действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования.

В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются:

виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;

предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного стро-

ительства, реконструкции объектов капитального строительства; ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно статье 37 Градостроительного кодекса РФ разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства может быть следующих видов:

- основные виды разрешенного использования;
- условно разрешенные виды использования;
- вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

При градостроительном зонировании в правилах землепользования и застройки применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов.

Основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

Предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства могут включать в себя:

- предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь;
- минимальные отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений;
- предельное количество этажей или предельную высоту зданий, строений, сооружений;
- максимальный процент застройки в границах земельного участка, определяемый как отношение суммарной площади зе-

мельного участка, которая может быть застроена, ко всей площади земельного участка;

- иные показатели.

Наглядно виды и параметры разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства применительно к конкретной территориальной зоне представлены в прилагаемых примерных правилах землепользования и застройки. Применительно к каждой территориальной зоне могут устанавливаться сочетания указанных видов, размеров и параметров разрешенного использования.

В пределах территориальных зон могут устанавливаться подзоны с одинаковыми видами разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, но с различными предельными (минимальными и (или) максимальными) размерами земельных участков и предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства и сочетаниями таких размеров и параметров.

Структурно правила землепользования и застройки муниципальных образований включают в себя:

- порядок их применения и внесения изменений в правила;
- карту градостроительного зонирования;
- градостроительные регламенты.

Порядок применения правил землепользования и застройки и внесения в них изменений представляет собой общую часть правил и включает в себя положения:

- о регулировании землепользования и застройки органами местного самоуправления;
- об изменении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства физическими и юридическими лицами;
- о подготовке документации по планировке территории органами местного самоуправления;
- о проведении публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки;
- о внесении изменений в правила землепользования и застройки;
- о регулировании иных вопросов землепользования и застройки.

Помимо перечисленных положений в разработанных Институтом территориального планирования «Град» примерных правилах землепользования и застройки для городских и сельских поселений содержатся иные вопросы регулирования землепользования и застройки.

На карте градостроительного зонирования, входящей в состав правил, устанавливаются границы территориальных зон. Границы

территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне. Формирование одного земельного участка из нескольких земельных участков, расположенных в различных территориальных зонах, не допускается. Территориальные зоны, как правило, не устанавливаются применительно к одному земельному участку. Исключение составляют, например, земельные участки детских садов и школ. Эти участки именуются учебно-образовательными зонами и их границы фиксируются по границам земельного участка, если площадь участка удовлетворяет требованиям нормативов. Если площади современного земельного участка не достаточно, границы территориальной зоны (при наличии такой возможности) должны быть соответственно увеличены. Это позволит в будущем расширить границы участка и обеспечить его нормативные эксплуатационные свойства. В то же время жесткая фиксация границ учебно-образовательных зон не позволит осуществлять действия по уменьшению таких земельных участков с целью формирования объектов недвижимости иного, не связанного с учебно-воспитательным процессом, назначения.

На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке отображаются границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия. Границы указанных зон могут отображаться на отдельных картах.

С учетом изложенного, назначением правил землепользования и застройки является:

- введение градостроительных регламентов и обеспечение правовых гарантий по использованию земельных участков и иных объектов недвижимости для владельцев и лиц, желающих приобрести права владения, пользования и распоряжения земельными участками и иными объектами недвижимости, а также по изменению видов и параметров разрешенного использования земельных участков и иных объектов недвижимости в процессе их эксплуатации;
- создание условий для привлечения инвестиций в развитие земельных участков и иных объектов недвижимости посредством предоставления возможности выбора наиболее эффективного использования земельных участков и иных объектов недвижимости в пределах, установленных градостроительными регламентами;
- создание условий для планировки территории и формирования земельных участков, их предоставления с применением процедур торгов;
- обеспечение свободного доступа граждан к информации и условий для их участия в принятии решений по вопросам землепользования и застройки посредством проведения публичных слушаний;
- обеспечение условий для реализации генерального плана

развития территории поселения, сохранения природной и культурно-исторической среды.

Согласно части 3 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ, вступающей в силу с 1 января 2010 года в соответствии со статьей 3 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», не допускается выдача разрешений на строительство при отсутствии правил землепользования и застройки, за исключением строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов или для которых не устанавливаются градостроительные регламенты, и в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

§4. Общие положения землепользования и застройки. Порядок принятия и внесения изменений в правила землепользования и застройки.

В целях методического обеспечения процесса разработки правил землепользования и застройки муниципального образования предлагается использовать в качестве модельного (примерного) варианта следующую структуру и содержание правил:

Общая часть

Порядок применения Правил и внесения в них изменений

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Примерные Правила землепользования и застройки городских и сельских поселений устанавливают территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения правил и внесения в них изменений, и наряду с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления муниципального района создают условия рационального использования территорий городского, сельского поселения (далее - поселение) с целью формирования гармоничной среды жизнедеятельности, планировки, застройки и благоустройства территории поселения, развития программы жилищного строительства, производственной, социальной, инженерно - транспортной инфраструктур, бережного природопользования, сохранения и развития историко-культурного наследия.

Глава 2. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПОСЕЛЕНИЯ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

Глава 3. ПОРЯДОК ПОДГОТОВКИ ДОКУМЕНТАЦИИ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ ПОСЕЛЕНИЯ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПОСЕЛЕНИЯ

Глава 4. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ И РЕГЛАМЕНТИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ ПОСЕЛЕНИЯ

Глава 5. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ И ОСОБЫЕ УСЛОВИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ ПОСЕЛЕНИЯ

Глава 6. РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ ПОСЕЛЕНИЯ

Глава 7. ПОРЯДОК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВА, РЕКОНСТРУКЦИИ И КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Глава 8. ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ ПО ВОПРОСАМ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

Глава 9. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Данное содержание Примерных правил землепользования и

застройки представляется оптимальным с точки зрения практической реализации принципов системности и комплексного подхода в регулировании земельных, имущественных и градостроительных отношений в их неразрывной целостности, взаимосвязанности и взаимообусловленности. Рекомендуемое содержание правил дает целостное представление обо всех аспектах регламентации названных правоотношений в конкретном городском, сельском поселении как для простого жителя поселения, так и для любого служащего органа местного самоуправления, не обязательно связанного по роду своей деятельности с вопросами градостроительства и землепользования.

Глава 1 содержит базовые общие положения документа, закрепляет используемый в нем понятийный аппарат, определяет правовой статус и сферу действия Правил, их назначение и содержание, обосновывает необходимость разработки и принятия, цели и задачи Правил. Данной главой регламентируется порядок внесения изменений в правила землепользования и застройки, устанавливаются условия и требования по обеспечению открытости и доступности информации о землепользовании и застройке, участию физических и юридических лиц в принятии решений в области градостроительной деятельности. В главе «Общие положения» Правил указываются объекты и субъекты градостроительных отношений в поселении, виды органов (местного самоуправления, их структурных подразделений, совещательных (коллегийных) органов с участием представителей общественности), осуществляющих регулирование землепользования и застройки в поселении. Представляется, что положения главы 1 в обязательном порядке должны быть включены в правила землепользования и застройки как городских и сельских поселений, так и в правила землепользования и застройки межселенных территорий муниципальных районов.

При определении сферы действия правил необходимо исходить из положений Земельного кодекса РФ и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» о составе территории муниципального образования. Правила землепользования и застройки действуют на всей территории поселения, в которую могут входить как только земли поселений (населенных пунктов) в составе поселения, так и наряду с ними земли иных категорий, расположенные за чертой поселения (населенного пункта). При этом, действие градостроительного регламента правил распространяется не на все земли, а только на земли поселений, земли промышленности и др., земли сельскохозяйственного назначения (за исключением сельхозугодий).

Глава 2 Примерных правил землепользования и застройки

поселений закрепляет полномочия органов местного самоуправления поселения, их структурных подразделений по регулированию землепользования и застройки. При разработке данной главы в Правилах следует учитывать структуру органов местного самоуправления, виды и число структурных подразделений местной администрации, численность служащих в структурном подразделении и другие особенности конкретного муниципального образования. Вероятнее всего виды и полномочия органов, приведенных в главе 2 примерных правил могут быть полностью использованы городскими поселениями – центрами муниципальных районов ввиду более высокого уровня развития их инфраструктуры, более высокой численности населения и др. преобладающих факторов в сравнении с сельскими поселениями. Возможно, в сельских поселениях органы архитектуры и градостроительства, управления муниципальной собственностью, поселкового хозяйства будут представлены лишь соответствующими специалистами. В таком случае, они будут самостоятельно реализовывать полномочия и функции этих органов. Допустима также и ситуация, когда в небольших сельских поселениях будет создан один орган, осуществляющий функции в сфере муниципальной собственности, градостроительства и поселкового хозяйства. С учетом изложенного, наименования и полномочия структурных подразделений местной администрации, изложенные в главе 2 примерных правил должны быть скорректированы.

При разработке главы правил землепользования и застройки поселений и муниципальных районов о полномочиях структурных подразделений местной администрации в области градостроительной деятельности хотелось бы обратить особое внимание на необходимость включения в их число органа архитектуры и градостроительства с исчерпывающим указанием его полномочий. Это важно в связи с тем, что новый Градостроительный кодекс РФ 2004 года по сравнению с Кодексом 1998 года не содержит упоминания об органах архитектуры и градостроительства муниципальных образований и их полномочиях. Данное обстоятельство способно поставить под сомнение целесообразность создания местных органов архитектуры, создать иллюзию их ненужности. Такие представления, основанные на непрофессиональном подходе к градостроительству, если они возобладают в каком-либо отдельно взятом поселении, могут крайне негативно сказаться на развитии территорий.

При разработке аналогичной главы правил применительно к конкретному поселению, следует учитывать то обстоятельство, что конкретное наименование органов и структурных подразделений будут влечь за собой всякий раз необходимость вносить изменения в правила при изменении данных наименований с прохождением процедуры публичных слушаний. Поэтому конкретные наименова-

ния органов, их структурных подразделений целесообразно приводить в правилах в небольших, преимущественно сельских поселениях, где такие изменения не столь часты. Напротив, в крупных поселениях, где такие изменения могут происходить значительно чаще, целесообразно указывать обобщенные наименования органов (напр., орган архитектуры и градостроительства, орган по управлению муниципальной собственностью, земельными ресурсами и т.д.). Но, и в том, и в другом случае предлагаемые варианты не могут восприниматься как догма, и зависят от предпочтений, мнений органов местного самоуправления, населения муниципального образования.

Глава 3 Примерных правил регулирует вопросы подготовки документации по планировке территории поселения органами местного самоуправления применительно к проектам планировки, проектам межевания территорий и градостроительным планам земельных участков. С учетом действующего федерального законодательства, регулирующего размещение заказов на выполнение работ и оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, отбор исполнителей для подготовки проектов планировки и проектов межевания территорий поселения осуществляется на конкурсной основе.

Глава 4 регулирует вопросы градостроительного зонирования и регламентирования использования территорий городских и сельских поселений. В главе содержится подробная характеристика видов и параметров разрешенного использования объектов капитального строительства в границах конкретных территориальных зон, определяются последствия и порядок использования объектов недвижимости, не соответствующих установленному градостроительному регламенту. Особенностью методологического подхода к формированию градостроительных регламентов в примерных правилах землепользования и застройки является исключение возможности применения на практике условно разрешенных видов использования земельных участков и объектов капитального строительства ввиду детальной проработки регламентов. Это позволит исключить в практической градостроительной деятельности нерациональные затраты сил и средств на проведение публичных слушаний при санкционировании условно разрешенных видов использования объектов недвижимости, внесение изменений в правила землепользования и застройки.

Основываясь на нормах Градостроительного кодекса РФ о допустимости установления иных, прямо не указанных в Кодексе видов территориальных зон, в главе 4 примерных правил введены зоны акваторий и прибрежно-защитных полос. Это предоставляет возможность органам местного самоуправления городских и сель-

ских поселений при подготовке документов градостроительного зонирования учитывать функциональные зоны и особенности использования земельных участков и объектов капитального строительства на территориях конкретных поселений. Виды территориальных зон, отсутствующие в отдельно взятом поселении, не включаются в правила землепользования и застройки. При разработке проектов планировочной организации территорий поселений основные элементы в виде планировочных районов, микрорайонов, кварталов, земельно-имущественных комплексов следует выделять в зависимости от характера застройки, преобладающего типа застройки, размеров территории поселения и других индивидуальных факторов, которые подлежат учету при подготовке соответствующей главы в правилах землепользования и застройки конкретного поселения.

Глава 5 содержит перечень градостроительных требований и ограничений по использованию территориальных зон городских, сельских поселений. Среди них выделяются зоны с особыми условиями использования территорий поселения, зоны действия опасных природных или техногенных процессов, зоны действия публичных сервитутов, зоны особо охраняемых территорий поселения. Данные требования и ограничения были помещены в отдельную главу Примерных правил, так как являются общими для всех территориальных зон.

Глава 6 примерных правил посвящена регулированию вопросов приобретения прав на земельные участки в муниципальном образовании, градостроительной подготовки земельных участков, предоставления земельных участков для целей строительства и целей, не связанных со строительством, а также порядок резервирования и изъятия (в том числе путем выкупа) земельных участков для муниципальных нужд, установление градостроительной ценности территории и платы за землю.

Глава 7 примерных правил закрепляет основные принципы организации застройки поселения, регулирует вопросы осуществления строительства объектов капитального строительства на территории поселения в части, не урегулированной Градостроительным кодексом РФ и иными федеральными законами.

Положения перечисленных глав в одинаковой мере распространяются на городские и сельские поселения. С учетом конкретных особенностей отдельного поселения соответствующие процедуры и порядки, приведенные в данных главах должны быть скорректированы.

Глава 8 в соответствии с Градостроительным кодексом РФ и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» регламентирует порядок организации и проведения публич-

ных слушаний по вопросам градостроительной деятельности.

Глава 9 содержит заключительные и переходные положения, связанные с введением в действие градостроительного зонирования на территории поселения.

В представленной структуре правил землепользования и застройки освещен весь спектр градостроительных и земельно-имущественных отношений, а также вопросов градостроительной деятельности, подлежащих в соответствии с Градостроительным кодексом РФ регламентации в правилах землепользования и застройки.

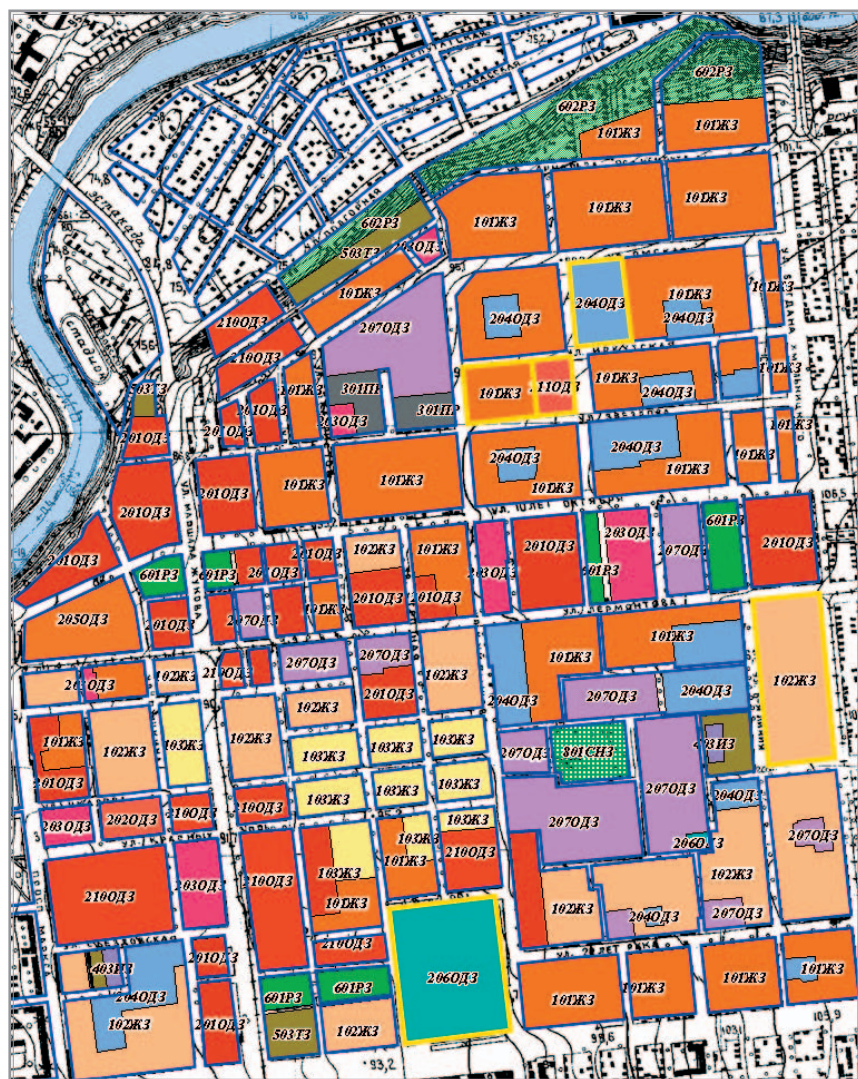
Для небольших городских и сельских поселений в качестве приложения к правилам землепользования и застройки целесообразно включать извлечения из законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов муниципального района, в состав которого входит поселение, регулирующих отдельные вопросы градостроительной деятельности. Это обеспечит жителям поселения возможность ознакомления с соответствующими документами.

Предлагаемый вариант примерных правил землепользования и застройки с необходимой корректировкой может быть использован при подготовке правил землепользования и застройки межселенных территорий муниципальных районов в случае их застройки. Если на межселенной территории имеются населенные пункты, не вошедшие в состав поселений муниципального района, не обладающие статусом муниципального образования и находящиеся в подчинении органов местного самоуправления района, то содержание примерных правил дополняется положениями об использовании категорий земель межселенных территорий, для которых градостроительный регламент не устанавливается (земли лесного фонда, водного фонда), и положениями об использовании и градостроительном зонировании с выделением соответствующих видов территориальных зон категорий земель (земли промышленности, транспорта и др, земли сельскохозяйственного назначения, за исключением сельхозугодий), для которых градостроительный регламент может быть установлен. В случае отсутствия таких населенных пунктов, вместо положений главы 4 примерных правил, устанавливающих виды и порядок использования территориальных зон, присущих поселениям (населенным пунктам), вводятся положения об использовании и (или) градостроительном зонировании категорий земель, для которых градостроительные регламенты не устанавливаются или могут устанавливаться.

Как показывает практика, в большинстве случаев поселения, входящие в состав муниципального района, относительно

однородны по природно-географическим, климатическим и иным условиям, процедурам землепользования и застройки, структуре органов местного самоуправления, а отличаются по видам и характеру застройки, использования земельных участков и объектов капитального строительства, наличию зон с особыми условиями использования территорий и др. местным особенностям. В этой связи было бы целесообразным с экономической точки зрения рассмотреть вопрос о внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ, предусмотрев полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов по утверждению единой для всех поселений в составе района общей части правил землепользования и застройки, регулирующей изложенные выше вопросы процедур осуществления землепользования и застройки. Органы местного самоуправления поселений при таком подходе будут разрабатывать и утверждать только карту градостроительного зонирования поселения и градостроительные регламенты использования земельных участков и объектов капитального строительства. Подобные предложения уже высказываются руководителями органов архитектуры и градостроительства администраций муниципальных районов.

§5. Подготовка карты градостроительного зонирования



Фрагмент схемы градостроительного зонирования города Омска

Градостроительное зонирование территории поселения составляет основу Правил землепользования и застройки. Схемы градостроительного зонирования территорий, определяющие вид использования территорий и устанавливающие ограничения на их использование, для осуществления градостроительной деятельности разрабатываются в составе градостроительной документации о

территориальном планировании развития территорий и поселений либо на основе ранее разработанной градостроительной документации.

Градостроительное зонирование территорий направлено на обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности, защиту территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; предотвращение чрезмерной концентрации населения и производства, загрязнения окружающей природной среды; охрану и использование особо охраняемых природных территорий, в том числе природных ландшафтов, территорий историко - культурных объектов, а также сельскохозяйственных земель и лесных угодий.

Карта градостроительного зонирования создается на основе схемы функционального зонирования и градостроительных ограничений, которая разрабатывается в составе генерального плана развития поселения.

Данные о видах и интенсивности использования территорий установленных зон и об ограничениях на их использование включаются в правила землепользования и застройки городских и сельских поселений, других муниципальных образований, которые утверждаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и регулируют использование и изменение объектов недвижимости.

Схемы градостроительного зонирования в современных условиях приобретают ключевое значение для регулирования использования городских и сельских территорий и изменения недвижимости на них в государственных, муниципальных, общественных и частных интересах.

Зонирование территории города, иного поселения, разрабатываемое в соответствии с настоящими Рекомендациями, следует рассматривать в качестве основы для выявления градостроительной ценности земельных участков, в том числе с точки зрения инвестиционной привлекательности.

На карте градостроительного зонирования отображаются границы территориальных зон и их кодовые обозначения, определяющие вид территориальной зоны и принадлежность к тому или иному планировочному элементу поселения.

Границы территориальных зон устанавливаются по:

- красным линиям;
- границам земельных участков;
- административным границам;
- естественным границам природных объектов;
- иным обоснованным границам.

Виды и состав территориальных зон устанавливаются в соответствии со статьей 35 Градостроительного кодекса РФ и функциональным зонированием генерального плана. Градостроительный

кодекс определил основные принципы формирования территориальных зон, но исчерпывающего перечня видов и состава зон в кодексе нет. Для обеспечения единого методологического подхода предлагается единый классификатор территориальных зон для применения при разработке документов градостроительного зонирования.

Рекомендуется устанавливать следующий состав территориальных зон, отображаемый на схеме градостроительного зонирования:

- жилые зоны;
- общественно - деловые зоны;
- производственные зоны;
- зоны транспортной инфраструктуры;
- зоны инженерной инфраструктуры;
- рекреационные зоны;
- зоны сельскохозяйственного использования;
- зоны специального назначения;
- зоны военных объектов, иные зоны режимных территорий;
- зоны акваторий;
- зоны резервного фонда муниципальных земель.

Жилые зоны (код зоны 1 ЖЗ) предназначены для застройки многоквартирными многоэтажными жилыми домами, жилыми домами малой и средней этажности, индивидуальными жилыми домами с приусадебными земельными участками. В жилых зонах может допускаться в качестве вспомогательных основным видам разрешенного использования размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и культурно - бытового обслуживания населения, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, промышленных, коммунальных и складских объектов, для которых не требуется установление санитарно - защитных зон и деятельность которых не оказывает вредное воздействие на окружающую среду (шум, вибрация, магнитные поля, радиационное воздействие, загрязнение почв, воздуха, воды и иные вредные воздействия). К жилым зонам также относятся территории садоводческих и дачных кооперативов, расположенные в пределах границ (черты) поселений.

Общественно - деловые зоны (код зоны 2 ОДЗ) предназначены для размещения объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, бытового обслуживания, торговой деятельности, а также образовательных учреждений среднего профессионального и высшего профессионального образования, административных, научно - исследовательских учреждений, культовых зданий и иных зданий, строений и сооружений, стоянок автомобильного транспорта, центров деловой, финансовой, общественной активности.

В перечень объектов недвижимости, разрешенных к размещению в общественно - деловых зонах, могут включаться жилые

дома, гостиницы, подземные или многоэтажные гаражи.

Производственные зоны (код зоны 3 ПЗ) предназначены для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, обеспечивающих их функционирование объектов инженерной и транспортной инфраструктур, а также для установления санитарно - защитных зон таких объектов.

В санитарно - защитной зоне промышленных, коммунальных и складских объектов не допускается размещение жилых домов, дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, учреждений здравоохранения, учреждений отдыха, физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений, садоводческих, дачных и огороднических кооперативов, а также производство сельскохозяйственной продукции.

Зоны инженерной инфраструктуры (код зоны 4 ИЗ) предназначены для размещения и функционирования сооружений и коммуникаций энергообеспечения, водоснабжения и очистки стоков, связи, газоснабжения, теплоснабжения а также включают территории необходимые для их технического обслуживания и охраны.

Зоны транспортной инфраструктуры (код зоны 5 ТЗ) предназначены для размещения и функционирования сооружений и коммуникаций железнодорожного и автомобильного транспорта, а также включает территории, подлежащие благоустройству с учетом технических и эксплуатационных характеристик таких сооружений и коммуникаций.

Рекреационные зоны (код зоны 6 РЗ) предназначены для организации мест отдыха населения и включают в себя парки, сады, городские леса, лесопарки, пляжи, а также включают особо охраняемые природные территории. На территориях рекреационных зон градостроительным регламентом в качестве сопутствующих основным видам разрешенного использования может допускается строительство и реконструкция объектов спортивного, оздоровительного и культурно - досугового назначения в соответствии с градостроительными нормативами.

Зоны сельскохозяйственного использования (код зоны 7 СХЗ) предназначены для размещения предприятий сельхозпроизводства и животноводства, а также сельхозугодий. Территории указанных зон могут быть использованы в целях ведения сельского хозяйства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральным планом развития города и правилами застройки и землепользования.

Зоны специального назначения (код зоны 8 СНЗ) предназначены для размещения объектов ритуального назначения, а также складирования и захоронения отходов. На территориях указанных зон размещение объектов относящихся к основным видам разрешенного

использования для других территориальных зон недопустимо.

Зоны военных объектов и режимных территорий (код зоны 9 ВРЗ) предназначены для размещения объектов оборонного назначения и других объектов, в отношении территорий которых устанавливается особый режим. Порядок использования территорий указанных зон устанавливается государственными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта РФ по согласованию с администрацией муниципального образования в соответствии с государственными градостроительными нормативами и правилами, со специальными нормативами и правилами землепользования и застройки.

Зоны акваторий (код зоны 10 АЗ) включают в себя земли занятые водными объектами и прибрежными территориями, а также водоохранные территории водозаборов, гидротехнических, водохозяйственных сооружений и иных водных объектов. В зонах акваторий могут быть размещены аквапарки, лодочные станции, яхт - клубы и другие сооружения спортивно - оздоровительного назначения, для функционирования которых необходимы водные объекты.

Зоны резервного фонда муниципальных земель (код зоны 11 РФЗ) предназначены для перспективного освоения в соответствии с генеральным планом развития поселения и другой утвержденной градостроительной документацией, а также для размещения объектов рынка недвижимости в соответствии с градостроительными планами земельных участков и инвестиционно - тендерной документацией. В состав зон резервного фонда муниципальных земель могут быть отнесены проблемные территории с неустановленным функциональным назначением их использования. Земельные участки, входящие в состав зон резервного фонда, могут быть резервированы для государственных и муниципальных нужд.

Территории указанных зон могут быть использованы для размещения временных объектов с разрешения администрации города до принятия решения об их освоении и переводе в соответствующий вид территориальной зоны.

В настоящей работе предлагаются дополнительные зоны, не обозначенные в перечне Градостроительного кодекса РФ, но установленный перечень не является исчерпывающим, о чем свидетельствует п.1 35 статьи (в результате градостроительного зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон).

В качестве дополнительных рекомендуется устанавливать

зоны акваторий и зоны резервного фонда муниципальных земель. Создание зоны акваторий обусловлено тем, что реки, как правило, имеют доминирующее положение в структуре поселения – они формируют экологический природный каркас и оказывают огромное влияние на формирование планировочной его структуры. Создание зоны резервного фонда муниципальных земель обусловлено еще более вескими практическими причинами, такими как: недостаточность утвержденной градостроительной документации, в связи с чем наличие проблемных территорий, установление будущего функционального назначения которых без тщательной концептуальной и аналитической проработки может привести к крупным градостроительным ошибкам. Основной задачей резервного фонда является определение границ проблемных территорий и включение в раздел «Особые условия освоения» градостроительного регламента, обязательность предварительной разработки градостроительной документации за счет средств юридического или физического лица (заказчика), имеющего намерение по освоению земельного участка, расположенного в данной территориальной зоне. Такое решение позволяет параллельно разрабатывать генеральный план развития поселения, правила землепользования и застройки и осуществлять каждодневную деятельность по регулированию использования и нового освоения отдельных территориальных образований даже в условиях очень ограниченного финансирования градостроительной деятельности.

Кроме того, рекомендуется зоны инженерной и транспортной инфраструктур создавать отдельно с целью более удобного учета территорий улично-дорожной сети, которые относятся к зонам транспортной инфраструктуры, также территории крупных комплексов энергообеспечения (ТЭЦ, ВОС, КОС и т.д.) должны учитываться в отдельных зонах – зонах инженерной инфраструктуры. Размещение линейных инженерных коммуникаций в таких случаях регламентируется в качестве вспомогательных видов разрешенного использования на территориях зон транспортной инфраструктуры. Основными видами разрешенного использования для которых являются объекты улично-дорожной сети.

Территориальные зоны могут включать в себя территории общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, дорогами, набережными, скверами, бульварами, водоемами и другими объектами. Территории общего пользования в городских и сельских поселениях предназначены для удовлетворения общественных интересов населения. Порядок использования территорий общего пользования определяется органами местного самоуправления.

В территориальных зонах могут выделяться виды зон, особенности использования территорий которых определяются градо-

строительным регламентом с учетом ограничений на их использование, установленных земельным законодательством Российской Федерации, законодательством Российской Федерации об охране окружающей природной среды, законодательством Российской Федерации об охране памятников истории и культуры, иным законодательством Российской Федерации.

В территориальных зонах, в границах которых градостроительная деятельность подлежит особому регулированию, могут устанавливаться дополнительные требования к отдельным объектам недвижимости.

С учетом изложенного, подготовка карты градостроительного зонирования осуществляется в следующей последовательности:

1. Анализ исходных данных. Выявление состава недостающих материалов и сбор соответствующей информации. Изучение существующей ситуации на соответствие генеральному плану. Выявление (в случае отсутствия в условиях договора, доработки градостроительной документации) трех основных видов территориальных образований:

территорий, где существующее использование соответствует функциональному назначению, установленному генеральным планом или градостроительной документацией другого вида, более позднего периода по отношению к генеральному плану;

территорий, где существующее использование не соответствует функциональному назначению, установленному генеральным планом или градостроительной документацией другого вида, более позднего периода по отношению к генеральному плану, но такая утвержденная документация есть;

проблемные территории, где существующее использование не может соответствовать современной градостроительной документации, так как не соответствует градостроительным нормативам и санитарно-эпидемиологическим требованиям, и в то же время градостроительная документация, удовлетворяющая современным требованиям к формированию среды жизнедеятельности, отсутствует.

2. Подготовка схемы планировочной организации территории поселения в соответствии с настоящими предложениями.

3. Подготовка схемы функционального назначения на основе генерального плана и градостроительной документации других видов, и в соответствии с Классификатором функционального назначения.

4. Подготовка схемы градостроительных ограничений на основе генерального плана и градостроительной документации других видов и в соответствии с градостроительными ограниче-

ниями, установленными федеральным законодательством. Данная схема разрабатывается в соответствии с градостроительными и санитарными нормами, отдельно согласовывается с органами по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, надзору в сфере природопользования.

5. Подготовка интегральной карты градостроительного зонирования на основе совмещения функциональных зон и зон градостроительных ограничений. В результате интегрального зонирования зоны одного функционального назначения могут иметь дополнительные индексы, соответствующие определенному градостроительному ограничению. Карта градостроительного зонирования разрабатывается на основе планировочной организации территории поселения в структуре ИСОГД.

§6. Состав территориальных зон

С целью установления наиболее точных градостроительных регламентов в каждом виде зон могут создаваться виды зон в соответствии с классификатором градостроительного зонирования.

Желательно карту градостроительного зонирования территории поселения формировать в виде электронной схемы, включающей следующие слои либо атрибуты:

- жилые зоны, в том числе зоны: многоэтажной застройки, застройки средней этажности, индивидуальной застройки, сезонного проживания;

- общественно-деловые зоны, в том числе зоны: административно-делового, социально-бытового, торгового, учебно-образовательного, культурно-досугового, спортивного назначения, здравоохранения, соцобеспечения и научно-исследовательского назначения;

- производственные зоны, в том числе зоны: промышленности и коммунально-складского назначения;

- зоны инженерной инфраструктуры, в том числе зоны: энергообеспечения, водоснабжения и очистки стоков, связи, технического обслуживания;

- зоны транспортной инфраструктуры, в том числе зоны: внешнего транспорта, городского транспорта, индивидуального транспорта и улично-дорожной сети;

- рекреационные зоны, в том числе зоны: мест отдыха общего пользования, городских природных территорий, учреждения отдыха и туризма;

- зоны сельскохозяйственного использования, в том числе зоны: сельскохозяйственных угодий, сельскохозяйственного производства и животноводства;

- зоны специального назначения, в том числе зоны: ритуального назначения, складирования и захоронения отходов;

- зоны военных объектов и режимных территорий, в том числе зоны: оборонного назначения и режимных территорий;

- зоны акваторий, в том числе зоны: государственные акватории и городские акватории;

- зоны резервного фонда муниципальных земель, в том числе зоны: перспективного освоения (уникальные объекты и объекты социально-гарантированного минимума, размещение которых предусмотрено градостроительной документацией), размещения объектов рынка недвижимости (сформированные земельные участки с установленным градостроительным регламентом, участки с объектами незавершенного строительства, подлежащие реконструкции и перепрофилированию), резервных территорий (проблемные территории с не установленным градостроительным регламентом).

Границы зон устанавливаются в соответствии с классификатором, разработанным и утвержденным для осуществления любой градостроительной деятельности, в том числе и для генерального плана поселения, и для правил землепользования и застройки. В структуре ИСОГД функциональное использование крупных территориальных образований, территорий планировочных кварталов, или конкретных объектов недвижимости должны быть обозначены в единой терминологической и кодовой системе, которая должна играть роль ключа при переходе из одного массива информационных ресурсов в другой, позволяя решать аналитические задачи и выполнять программные действия.

На карте градостроительного зонирования отображаются также утвержденные в составе генерального плана и проектов планировки, совмещенных с проектами межевания, границы зон ограничений по требованиям охраны памятников истории и культуры, а также границы зон ограничений по экологическим и санитарно-эпидемиологическим требованиям.

Примерный классификатор градостроительного зонирования

Объекты жилой инфраструктуры	101	Жилая застройка повышенной этажности (выше 9 эт)	10101	Многоквартирные жилые дома
			10102	Многоквартирные жилые дома с нежилыми помещениями
			10103	Общежития
	102	Многоэтажная жилая застройка (7-9 этажей)	10201	Многоквартирные жилые дома
			10202	Многоквартирные жилые дома с нежилыми помещениями
			10203	Общежития
	103	Среднеэтажная жилая застройка (3-7 этажей)	10301	Многоквартирные жилые дома
			10302	Многоквартирные жилые дома с нежилыми помещениями
			10303	Общежития
	104	Малозэтажная жилая застройка (1-3 этажа)	10401	Многоквартирные жилые дома без приквартирных участков

Объекты жилой инфраструктуры			10402	Многоквартирные жилые дома с приквартирными участками
			10403	Многоквартирные жилые дома с нежилыми помещениями без приквартирных участков
			10404	Многоквартирные жилые дома с нежилыми помещениями с приквартирными участками
			10405	Общежития
			10406	Двухквартирные жилые дома без приквартирных участков
			10407	Двухквартирные жилые дома с приквартирными участками
			10408	Двухквартирные жилые дома с нежилыми помещениями без приквартирных участков
			10409	Двухквартирные жилые дома с нежилыми помещениями с приквартирными участками
			10410	Одноквартирные жилые дома без приусадебных участков
			10411	Одноквартирные жилые дома с приусадебным участком
			10412	Одноквартирные жилые дома без приусадебных участков с нежилыми помещениями
			10413	Одноквартирные жилые дома с приусадебным участком с нежилыми помещениями
			10414	Инвентарное жильё
	105	Застройка сезонного проживания	10501	Дачи
			10502	Охотничьи домики и заимки
			10503	Прочие

Объекты общественно-деловой инфраструктуры	200	Объекты общественно-делового назначения	20000	Общественные здания
	201	Объекты административно-делового назначения	20101	Административные здания
			20102	Офисы, конторы
			20103	Бизнес комплекс-центр
			20104	Общественные организации
			20105	Проектные организации, институты
			20106	Творческие мастерские
			20107	Информационные центры
			20108	Издательства и редакционные офисы
			20109	Банки, отделения банков
			20110	Суды
			20111	Нотариальные конторы
			20112	Юридические учреждения
			20113	Административно-бытовые здания, корпуса
			20114	Объекты МЧС
			20115	Объекты МВД
			20116	Отделения, участковые пункты милиции
			20117	ЗАГСы, дворцы бракосочетания
			20118	Архивы
			20119	Прочие
	202	Социально-бытового назначения	20201	Дома быта
			20202	Ателье пошивочные
			20203	Ателье ремонта бытовой техники
			20204	Мастерские по пошиву и ремонту обуви
			20205	Мастерские по ремонту часов
			20206	Ювелирные мастерские
			20207	Фотоателье
			20208	Салоны красоты, парикмахерские
			20209	Ломбарды

Объекты общественно-деловой инфраструктуры	Социально-бытового назначения	20210	Справочные бюро
		20211	Пункты проката
		20212	Пункты приема вторсырья
		20213	Приемные пункты химчисток, прачечных
		20214	Химчистки, прачечные
		20215	Прачечные самообслуживания
		20216	Бани
		20217	Общественные туалеты
		20218	Временные павильоны и киоски бытового обслуживания населения
		20219	Жилищно-эксплуатационные организации
	Социально-бытового назначения	20220	Аварийно-диспетчерские службы
		20221	Объекты пожарной охраны (пождепо)
		20222	Охранные пункты
		20223	Спасательные станции
		20224	Транспортные агентства по сервисному обслуживанию населения
		20225	Фирмы по предоставлению услуг сотовой связи
		20226	Туристические агентства
		20227	Рекламные агентства
		20228	Агентства недвижимости
		20229	Центры по предоставлению полиграфических услуг
		20230	Отделения связи
		20231	Почтовые отделения
		20232	Переговорные пункты
		20233	Гостиницы
		20234	Пекарня
		20235	Объекты общественного питания
		20236	Рестораны
		20237	Кафе
		20238	Бары
		20239	Закусочные, кафетерии

Объекты общественно-деловой инфраструктуры			20240	Столовые
			20241	Детские молочные кухни
			20242	Раздаточные пункты детских молочных кухонь
			20243	Хозяйственные постройки
			20244	Хозяйственные площадки
			20245	Площадки для выгула собак
			20246	Площадки для сбора мусора
			20247	Прочие
	203	Торгово- вого назначения	20301	Торговые комплексы
			20302	Рынки открытые (многофункциональные, авторынки, стройматериалов, сельхозпродукции)
			20303	Рынки крытые
			20304	Мини-рынки
			20305	Оптовые рынки
			20306	Ярмарки
			20307	Магазины
			20308	Магазины продуктовые
			20309	Магазины промтоварные
			20310	Временные павильоны и киоски розничной торговли
			20311	Прочие
Объекты общественно-деловой инфраструктуры	2 04	Учебно-образовательного назначения	20401	Детские дошкольные учреждения
			20402	Начальные школы
			20403	Школы неполного среднего образования
			20404	Средние общеобразовательные учреждения
			20405	Школы искусств
			20406	Художественные школы
			20407	Музыкальные школы
			20408	Школы- интернаты
			20409	Спец. школы
			20410	Учреждения профессионального образования.
			20411	Учреждения среднего специального образования
			20412	Высшие учебные заведения

Объекты общественно-деловой инфраструктуры			2013	Институты повышения квалификации
			20414	Учреждения дополнительного образования
			20415	Учебно-производственные мастерские
			20416	Прочие
	205	Культурно-досугового назначения	20501	Монументы
			20502	Мемориальные комплексы
			20503	Библиотеки и информационные центры
			20504	Театры
			20505	Музеи
			20506	Выставочные залы
			20507	Художественные галереи, салоны
			20508	Религиозно-культовые объекты
			20509	Универсальные спортивно-зрелищные комплексы
			20510	Досуговые клубы и центры
			20511	Компьютерные клубы
			20512	Предприятия игорного бизнеса
			20513	Кинотеатры, видео салоны
			20514	Концертные залы
			20515	Дома культуры и творчества
			20516	Детские и дома творчества
			20517	Детские и юношеские центры по месту жительства
			20518	Фитнес-центры
			20519	Залы аттракционов и игровых автоматов
			20520	Цирки
			20521	Зоопарки
			20522	Станции Юннатов
	206	Спортивного назначения	20601	Спортивные комплексы
			20602	Стадионы
			20603	Спортивные, тренажерные залы
			20604	Бассейны крытые
			20605	Бассейны открытые
			20606	Ипподромы
			20607	Конноспортивные базы
			20608	Спорт. школы и клубы

Объекты общественно-деловой инфраструктуры			20609	Спортивные базы
			20610	Оборудованные спортивные площадки
			20611	Велотреки
			20612	Автодромы
			20613	Мотодромы, картинги
			20614	Лодочные станции, яхт клубы
			20615	Школы и клубы служебного собаководства
			20616	Прочие
	207	Здравоохранение	20701	Многопрофильные больничные комплексы
			20702	Поликлиники
			20703	Больницы
			20704	Клиники
			20705	Амбулатория
			20706	ФАП
			20707	Специализированные медицинские центры
			20708	Реабилитационные центры
			20709	Профилактории
			20710	Санатории
			20711	Диспансеры
			20712	Госпитали
			20713	Станции скорой помощи
			20714	СЭС, дезостанции
			20715	Родильные дома
			20716	Объекты судебно-медицинской экспертизы
			20717	Морги
			20718	Пункты оказания первой медицинской помощи
			20719	Кабинеты семейного доктора
			20720	Аптеки
			20721	Ветеринарные приемные пункты
			20722	Ветеринарные лечебницы
	208	Соцобеспечения	20801	Дома - интернаты для престарелых
			20802	Дома- интернаты для детей
			20803	Дома ребенка

Объекты общественно-деловой инфраструктуры	209		20804	Детские дома
			20805	Дома- интернаты для инвалидов
			20806	Объекты социальной защиты
			20807	Дома общества слепых, глухих
			20808	Приюты, ночлежные дома
			20809	Прочие
	209	Научно-исследовательского назначения	20901	Научные учреждения академического профиля
			20902	Научные учреждения отраслевого профиля
			20903	Научные и опытные станции
			20904	Метеорологические станции
			20905	Учебные и научные лаборатории
			20906	Прочие
Объекты производственной инфраструктуры	3 01	Промышленности	30101	Горнорудная промышленность
			30102	Добыча драгоценных металлов и камней
			30103	Лесозаготовка
			30104	Нефтедобыча
			30105	Газодобыча
			30106	Деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность
			30107	Легкая промышленность
			30108	Машиностроение
			30109	Медицинская промышленность
			30110	Металлургическая промышленность
			30111	Микробиологическая промышленность
			30112	Оборонная промышленность
			30113	Пищевая промышленность
			30114	Парфюмерно-косметическая промышленность
			30115	Полиграфическая промышленность
			30116	Стекольная и фарфорофаянсовая промышленность
			30117	Промышленность стройматериалов
			30118	Химическая и нефтехимическая промышленность

Объекты производственной инфраструктуры	3 02	Коммунально-складского назначения	30119	Электронная и электротехническая промышленность
			30120	Иные отрасли промышленности
			30201	Фабрики- прачечные, фабрики-химчистки
			30202	Мусороперерабатывающие предприятия
			30203	Склады, специализированные по комплексной поставке
			30204	Базы оптовой и мелкооптовой торговли
			30205	Склады ГСМ
			30206	Нефтебазы
			30207	Овощебазы
			30208	Склады-холодильники
			30209	Портовые склады
			30210	Товарные станции
			30211	Цех
			30212	Склады
			30213	Прирельсовые склады
			30214	Склады временного хранения утильсырья
			30215	Предприятия муниципального хозяйства
			30216	Малые предприятия
			30217	Коллективные овощехранилища
			30218	Прочие
Объекты инженерной инфраструктуры	401	Электро-снабжения	40101	ТЭС
			40102	ГЭС
			40103	АЭС
			40104	ГТЭС
			40105	ДЭС
			40106	Электрические подстанции
			40107	РУ
			40108	РП
			40109	Линия электропередач 500 кВ
			40110	Линия электропередач 220 кВ
			40111	Линия электропередач 110 кВ
			40112	Линия электропередач 35 кВ
			40113	Линия электропередач 10 кВ
			40114	Линия электропередач 6 кВ

Объекты инженерной инфраструктуры			40115	Линия электропередач 3.3 кВ
			40116	Линия электропередач 0.4 кВ
			40117	Прочие
	402	Водоснабжение	40201	Водозаборные сооружения
			40202	Водопроводные очистные сооружения
			40203	Станции водоподготовки
			40204	Насосные станции
			40205	Станции подкачки
			40206	Водонапорные башни
			40207	Артезианские скважины
			40208	Водоохлаждающие сооружения для подготовки технической воды
			40209	Объекты пожарной охраны (гидранты, резервуары, пожарные водоемы)
			40210	Скважины для забора воды
			40211	Индивидуальные колодцы
			40212	Резервуары для хранения воды
			40213	Питьевой водопровод
			40214	Противопожарный водопровод
			40215	Технический водопровод
			40216	Совмещенный водопровод
			40217	Прочие
	403	Теплоснабжения	40301	ТЭЦ
			40302	Котельные
			40303	Центральные тепловые пункты
			40304	Тепловые узлы
			40305	Пункты учета
			40306	Теплотрасса с параметром 150-70
			40307	Теплотрасса с параметром 130-70
			40308	Теплотрасса с параметром 115-70
			40309	Теплотрасса с параметром 105-70
			40310	Теплотрасса с параметром 95-70
			40311	Прочие

Объекты инженерной инфраструктуры	404	Канализация	40401	Канализационные очистные сооружения
			40402	Канализационные насосные сооружения
			40403	Станции аэрации
			40404	Септики
			40405	Выгреба
			40406	Очистные сооружения поверхностного стока
			40407	Безнапорный коллектор хозяйственно-фекальной канализации
			40408	Напорный коллектор хозяйственно-фекальной канализации
			40409	Безнапорный коллектор ливневой канализации
			40410	Напорный коллектор хозяйственно-фекальной канализации
			40411	Безнапорный коллектор совмещенной канализации
			40412	Напорный коллектор общесплавной канализации
			40413	Прочие
	405	Газоснабжения	40501	Куст скважин
			40502	Кустовая насосная станция
			40503	Дожимная насосная станция
			40504	Газоперерабатывающий завод
			40505	Газонаполнительная станция
			40506	Компрессорная станция
			40507	Газохранилище
			40508	Газгольдер
			40509	Газораспределительная станция
			40510	Промысловый газопровод
			40511	Магистральный газопровод высокого давления
			40512	Газопровод высокого давления 1 кат.
			40513	Газопровод высокого давления 2 кат.
			40514	Газопровод среднего давления
			40515	Газопровод низкого давления
			40516	Газорегуляторный пункт
			40517	Прочие

Объекты транспортной инфраструктуры	406	Связи	40601	АТС, телефонные станции
			40602	Узел связи
			40603	Телецентры, радиоцентры
			40604	Радиотрансляционные станции
			40605	Радиорелейные станции
			40606	Антенны сотовой, радиорелейной и спутниковой связи
			40607	Распределительные шкафы
			40608	Аэрологические станции
			40509	Линия связи проводная
			40610	Линия связи кабельная
			40611	Оптоволоконная линия
			40612	Прочие
	501	Железнодорожного транспорта	50101	Железнодорожные вокзалы
			50102	Железнодорожные станции
			50103	Пассажирские станции
			50104	Сортировочные станции
			50105	Грузовые станции
			50106	Депо (ремонтное, локомотивное)
			50107	Трамвайные депо
			50108	Навесная платформа
			50109	Грузовой двор
			50110	Весовая
			50111	Сортировочная горка
			50112	Здания автоматики и телемеханики
			50113	Здания обл. контактной сети и тяговые подстанции
			50114	Скоростные железные дороги
			50115	Особо грузонапряженные железные дороги
			50116	Железная дорога однопутная
			50117	Железная дорога двухпутная
			50118	Внутристанционные пути
			50119	Соединительные и подъездные пути
			50120	Пути метрополитена
			50121	Трамвайные пути
			50122	Мост
			50123	Тоннель

Объекты транспортной инфраструктуры	502	Автомобильного транспорта	50124	Эстакада
			50125	Остановочные пункты, платформы трамвая
			50126	Прочие
			50201	Автовокзалы, автостанции
			50202	Стационарные посты ГИБДД
			50203	Автобусные парки
			50204	Троллейбусные парки
			50205	Автоколонны
			50206	Автозаправочные станции
			50207	Ремонтно-механические мастерские
			50208	Станции технического обслуживания
			50209	Автомойки
			50210	Наземные стоянки грузового транспорта
			50211	Наземные стоянки индивидуального транспорта
			50212	Подземные стоянки индивидуального транспорта
			50213	Стоянки индивидуального транспорта встроенные в первые этажи зданий
			50214	Многоуровневые гаражные комплексы
			50215	Гаражи индивидуального транспорта встроенные в первые этажи зданий
			50216	Гаражи индивидуального транспорта
			50217	Гаражи боксового типа
			50218	Весовые пункты
			50219	Остановочные павильоны общественного транспорта
			50220	Дорожно-экспл участок
			50221	Транспортные развязки
			50222	Автомобильная дорога 1 категории
			50223	Автомобильная дорога 2 категории
			50224	Автомобильная дорога 3 категории

Объекты транспортной инфраструктуры			50225	Автомобильная дорога 4 категории
			50226	Скоростного Магистральные дороги
			5022	Магистральные дороги регулируемого движения
			50228	Магистральные улицы общегородского значения
			50229	Магистральные улицы районного значения
			50230	Улицы в жилой застройке
			50231	Улицы в промышленной, коммунально-складской зоне
			50232	Поселковая дорога
			50233	Главная улица
			50234	Улица в жилой застройке
			50235	Прочие
	503	Воздушного транспорта	50301	Аэропорты 1-5 класса
			50302	Вертодромы
			50303	Вертолетные площадки
			50304	Летные поля
			50305	Радарные станции
			50306	Дисп.пункты
			50307	Маркерные маяки
			50308	Ангары
			50309	Пункты техн. обслуживания
			50310	Пункты заправки воздушных судов
			50311	Прочие
	504	Речного (морского) транспорта	50401	Речные (морские) вокзалы
			50402	Речные и морские порты
			50403	Пристани
			50404	Причалы
			50405	Паромные переправы
			50406	Лодочные станции
			50407	Судоремонтные заводы
			50408	Пункты технического обслуживания и заправки судов
			50409	Шлюзовые сооружения
			50410	Прочие

	505	Трубопроводного транспорта	50501	Перекачивающие станции
			50502	Подогревочные станции
			50503	Дожимные станции
			50504	Компрессорная станция
			50505	Резервуарный парк
			50506	Пункты учета
			50507	Газопроводы 1-2 класса
			50508	Нефтепроводы 1-4 класса
			50509	Нефтепродуктопроводы 1-4 класса
			50510	Прочие
Объекты рекреационной инфраструктуры	6 01	Мест отдыха общего пользования	60101	Парки
			60102	Скверы
			60103	Тематические парки
			60104	Ботанические парки
			60105	Аквапарки
			60106	Площадки аттракционов
			60107	Детские игровые площадки
			60108	Площадки отдыха
			60109	Набережные
			60110	Пляжи
			60111	Прочие
	602	Природных территорий	60201	Леса
			60202	Лесные питомники
			60203	Памятники природы
			60204	Луга
			60205	Лесозащитные полосы
			60206	Пустыри
			60207	Территории с нарушенным рельефом
			60208	Прочие
	603	Учреждений отдыха и туризма	60301	Базы и дома отдыха
			60302	Пансионаты
			60303	Детские лагеря отдыха
			60304	Туристические базы
			60305	Кемпинги, мотели
			60306	Прочие
	701	Сельхоз. угодий	70101	Пашни
			70102	Пастбища
			70103	Сенокосы

Объекты сельскохозяйственной инфраструктуры			70104	Сады
			70105	Огороды
			70106	Прочие
	7 02	Сельхоз. производства	70201	Теплицы, оранжереи, парники
			70202	Питомники
			70203	Пасеки
			70204	Мельницы и элеваторы
			70205	Прочие
	7 03	Животноводства	70301	Животноводческие комплексы
			70302	Животноводческие фермы
			70303	Птицефабрики
			70304	Строения для содержания скота и птицы
			70305	Строения для содержания мелких домашних животных
			70306	С/х вет. станции
			70307	Прочие
Объекты специального назначения	8 01	Ритуального назначения	80101	Кладбища
			80102	Крематории
			80103	Мастерские по изготовлению ритуальных принадлежностей
			80104	Похоронные бюро
			80105	Прочие
	8 02	Складирования и захоронения отходов	80201	Золоотвалы
			80202	Свалки
			80203	Полигоны ТБО
			80204	Захоронения спец. отходов
			80205	Прочие
Объекты военных и режимных территорий	9 01	Оборонного назначения	90101	Военные училища
			90102	Военкоматы
			90103	Воинские части
			90104	Испытательные полигоны
			90105	Прочие
	9 02	Режимных территорий	90201	Тюрьмы
			90202	Исправительно-трудовые учреждения
			90203	Прочие
	1001	Акватории	10001	Реки
			10002	Озера
			10003	Водохранилища

Объекты, акваторий			10004	Болота
			10005	Каналы
			10006	Пляжи
			10007	Прибрежные территории
			10008	Водоохранные территории

§7. Градостроительные ограничения и особые условия использования территорий

Градостроительные ограничения - ряд требований, ограничивающих градостроительную деятельность в конкретном территориальном образовании.

Основу градостроительных ограничений составляют:

- территории с ранее установленным правом на их градостроительное использование;
- водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы;
- санитарно - защитные зоны производственных предприятий;
- охранные зоны памятников природы, истории и культуры;
- охранные зоны и зоны влияния (полосы отчуждения) объектов инженерной инфраструктуры;
- охранные зоны и зоны влияния (полосы отчуждения) объектов транспортной инфраструктуры;
- иные территории с установленными ограничениями в соответствии с действующим законодательством.

Градостроительным регламентом использования конкретных территориальных зон устанавливаются дополнительные градостроительные ограничения или особый правовой режим использования земель, если эти территории или их части отнесены к землям особо охраняемых территорий, или включены в охранные, санитарно-защитные, запретные зоны особо охраняемых природных территорий, водных источников, различных оборонных, производственных объектов, объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, зоны перспективной застройки и др.

Конкретный состав и содержание ограничений (обременений) прав по использованию земельных участков устанавливается в зависимости от функционального назначения территориальной зоны и параметров режимобразующих объектов в соответствии с законодательством и нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и нормативными правовыми актами Омской области, актами местного самоуправления поселений, нормативами, инструкциями и правилами соответствующих министерств и ведомств.

7.1. Водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы

Водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания

водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. (ч.1 ст. 65 Водного Кодекса РФ)

В границах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности. (ч. 2 ст. 65 ВК РФ)

В соответствии со ст.65 Водного кодекса РФ ширина водоохранной зоны морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и ширина их прибрежной защитной полосы за пределами территорий городов и других поселений устанавливаются от соответствующей береговой линии. При наличии ливневой канализации и набережных границы прибрежных защитных полос этих водных объектов совпадают с парапетами набережных, ширина водоохранной зоны на таких территориях устанавливается от парапета набережной.

Ширина водоохранной зоны рек или ручьев устанавливается от их истока для рек или ручьев протяженностью:

- 1) до десяти километров - в размере пятидесяти метров;
- 2) от десяти до пятидесяти километров - в размере ста метров;
- 3) от пятидесяти километров и более - в размере двухсот метров.

5. Для реки, ручья протяженностью менее десяти километров от истока до устья водоохранная зона совпадает с прибрежной защитной полосой. Радиус водоохранной зоны для истоков реки, ручья устанавливается в размере пятидесяти метров.

Ширина водоохранной зоны озера, водохранилища, за исключением озера, расположенного внутри болота, или озера, водохранилища с акваторией менее 0,5 квадратного километра, устанавливается в размере пятидесяти метров.

Ширина водоохранной зоны озера Байкал устанавливается Федеральным законом от 1 мая 1999 года N 94-ФЗ "Об охране озера Байкал".

Ширина водоохранной зоны моря составляет пятьсот метров.

Водоохранные зоны магистральных или межхозяйственных каналов совпадают по ширине с полосами отводов таких каналов.

Водоохранные зоны рек, их частей, помещенных в закрытые коллекторы, не устанавливаются.

Ширина прибрежной защитной полосы устанавливается в зависимости от уклона берега водного объекта и составляет тридцать метров для обратного или нулевого уклона, сорок метров для уклона до трех градусов и пятьдесят метров для уклона три и более градуса.

Для расположенных в границах болот проточных и сточных озер и соответствующих водотоков ширина прибрежной защитной полосы устанавливается в размере пятидесяти метров.

Ширина прибрежной защитной полосы озера, водохранилища, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение (места нереста, нагула, зимовки рыб и других водных биологических ре-

сурсов), устанавливается в размере двухсот метров независимо от уклона прилегающих земель.

На территориях поселений при наличии ливневой канализации и набережных границы прибрежных защитных полос совпадают с парапетами набережных. Ширина водоохранной зоны на таких территориях устанавливается от парапета набережной. При отсутствии набережной ширина водоохранной зоны, прибрежной защитной полосы измеряется от береговой линии.

В границах водоохранных зон запрещаются:

- 1) использование сточных вод для удобрения почв;
- 2) размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;
- 3) осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений;
- 4) движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие.

В границах водоохранных зон допускаются проектирование, размещение, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды.

В границах прибрежных защитных полос наряду с установленными частью 15 настоящей статьи ограничениями запрещаются:

- 1) распашка земель;
- 2) размещение отвалов размываемых грунтов;
- 3) выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

Закрепление на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос специальными информационными знаками осуществляется в соответствии с земельным законодательством.

7.2. Санитарно-защитные зоны производственных предприятий, коммунальных, радиотехнических, транспортных и других объектов

Санитарно-защитные зоны - территории, отделяющие объекты производственных предприятий, являющихся источниками выделения вредных веществ, запаха, повышенных уровней шума, вибрации, ультразвука, электромагнитных волн радиочастот, статического электричества, ионизирующих излучений от жилой застройки. В этих зонах не допускается размещение спортивных сооружений, парков, образовательных и детских учреждений, школ, лечебно-профилактических и оздоровительных учреждений общего пользования. Предприятия пищевых отраслей промышленности, склады продовольственного сырья и пищевых продуктов, комплексы водопроводных сооружений для подготовки и хранения питьевой воды не допускается размещать в границах санитарно-защитных зон и на территории промпредприятий других отраслей промышленности.

В соответствии со СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 - «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация сооружений и иных объектов», утвержденными Постановлением Министерства здравоохранения РФ от 10.04.2003г. № 38 для предприятий, их отдельных зданий и сооружений с технологическими процессами, потенциально опасными для человека, в зависимости от мощности и в соответствии с санитарной классификацией предприятий, производств и объектов, устанавливаются следующие размеры санитарно-защитных зон:

- предприятия первого класса - 1000 м;
- предприятия второго класса - 500 м;
- предприятия третьего класса - 300 м;
- предприятия четвертого класса - 100 м;
- предприятия пятого класса – 50 м.

Санитарно-защитные зоны предназначены для обеспечения требуемых гигиенических норм содержания в приземном слое атмосферы загрязняющих веществ, уменьшения отрицательного влияния предприятий, транспортных коммуникаций, линий электропередачи на окружающее население.

Санитарно-защитная зона является обязательным элементом любого промышленного предприятия и других объектов, которые могут быть источником химического, биологического или физического воздействия на окружающую среду и здоровье человека.

Санитарно-защитная зона или какая-либо ее часть не могут рассматриваться как резервная территория предприятия и использования для расширения промышленной площадки, а также для пер-

спективного развития селитебной застройки. Санитарно-защитная зона не может рассматриваться как территория для размещения коллективных и индивидуальных дачных и садово-огородных участков.

Параметры санитарно-защитных зон в зависимости от класса, характера производства и мощности объектов промышленности различных отраслей, коммунальных, ветеринарных, радиотехнических объектов, воздушных линий электропередачи, ядерных установок, железных и автомобильных дорог и ограничения прав по использованию земли в санитарно-защитных зонах устанавливаются проектами санитарно-защитных зон, разработанных в соответствии с генеральным планом развития города и на основании:

- СанПиНа 2.2.1/2.1.1.1200-03, «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», утвержденного Постановлением Министерства здравоохранения РФ от 10.04.2003г № 38 (п. 3.9, 3.11, 3.19, 3.20, 3.21, 3.22, 3.24, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5);

- Федерального закона «О погребении и похоронном деле» от 12.01.96г. № 8-83

(ст.16);

- СанПиНа 2.1.7.1038-01 «Гигиенические требования к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов», утвержденного Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 24.08.2001г. №16;

- «Порядка накопления, транспортировки, обезвреживания и захоронения токсичных промышленных отходов», утвержденного Минздравом СССР 29.12.84г. № 3183-84 (п. 4.4, 4.5, 4.8, 4.9);

- «Санитарными нормами и правилами защиты населения от воздействия электрического поля, создаваемого воздушными линиями электропередачи переменного тока промышленной частоты», утвержденными Минздравом СССР 23.02.84г. № 2971-84 (п 4.1, 4.3, 4.7);

- «Нормами и правилами проектирования отвода земель для железных дорог (ОСН 3.02.01 -97)», принятые указанием МПС России от 24.11.97г. № С-1360у (п 2.2.3.3, 2.2.3.4, 2.2.3.5).

7.3 Охранные зоны памятников природы, истории и культуры

Памятники природы могут быть федерального, регионального и местного значения.

Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы федерального значения, а территории, занятые ими - особо охраняемыми природными территориями федерального значения Правительством Российской Федерации по представлению органов государственной власти субъекте РФ.

Природные объекты и комплексы объявляются памятниками городского значения, а территории, занятые ими - особо охраняемыми природными территориями городского значения соответствующими органами городского самоуправления.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления утверждают границы и определяют режим особой охраны территорий памятников природы, находящихся в их ведении.

Объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков.

Границы охранных зон памятников природы и режим особой охраны территорий памятников природы устанавливаются в паспортах памятников природы, разрабатываемых в соответствии с:

- Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.95г. № 33-ФЗ (ред. от 30.12.2001г.) (ст.27);
- «Примерным Положением о памятниках природы в Российской Федерации», утвержденным приказом Минприроды России от 16.01.96г. № 20 (п 5, 9, 10, 13, 14, 22);
- «Положением о памятниках природы федерального значения в Российской Федерации», утвержденным приказом Минприроды России от 25.01.93г. № 15 (п 7, 8, 9, 10, 19).

В целях обеспечения охраны памятников истории и культуры устанавливаются зоны охраны памятников истории и культуры, которыми могут быть: архитектурные ансамбли и градостроительные комплексы, такие как исторический центр города, кварталы, площади, улицы, системы или элементы планировки и застройки; отдельно стоящие здания и сооружения; произведения садово-паркового и ландшафтного искусства; памятные места, связанные с историческими событиями; памятники археологии, произведения монументального искусства.

На территориях зон охраны памятников устанавливается режим содержания и использования с определенными ограничениями нового строительства и функционального использования с

целью создания условий, способствующих сохранению памятников как градоформирующих факторов при реконструкции территориальных зон и включению их в новую градостроительную среду.

Систему зон охраны как отдельно стоящих памятников, так и градостроительных комплексов составляют:

- охранный зона памятников;
- зона регулирования застройки;
- зона охраняемого ландшафта.

Охранный зона - территория, непосредственно окружающая памятник, предназначенная для обеспечения сохранности памятника и ближайшей к нему среды, целесообразного его использования и благоприятного зрительного восприятия.

Зона регулирования застройки - территория окружающая охранную зону памятника, необходимая для сохранения или восстановления характера исторической планировки, пространственной структуры, своеобразия архитектурного облика города, для закрепления значения памятников в застройке или ландшафте, для обеспечения архитектурного единства новых построек с исторически сложившейся средой.

Зона охраняемого ландшафта устанавливается на территории, не вошедшей в состав охранных зон и зон регулирования застройки, для сохранения ценного ландшафта - водоемов, рельефа, растительности, то есть факторов, которые определили местоположение господствующих в композиции зданий и сооружений, влияющих на целостность исторического облика города.

Сосредоточение памятников и окружающая их застройка могут быть объединены в заповедные территории со строгим режимом регулирования застройки. В заповедных территориях выделяются охранные зоны отдельных памятников, их ансамблей и комплексов.

Зоны охраны памятников истории и культуры регионально-го и местного значения устанавливаются органом государственной власти субъекта РФ по согласованию с Министерством культуры Российской Федерации и Всероссийским обществом охраны памятников истории и культуры.

Режим использования земель в границах зон охраны памятников истории и культуры устанавливается в соответствии с:

- «Положением об охране и использовании памятников истории и культуры», утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 16.08.82 № 865 (п 26, 40, 45);
- «Инструкцией о порядке учета, обеспечению сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры», утвержденной приказом Министерства Культуры СССР от 13.05.86 № 203 (п 69);
- «Основными положениями организации и ведения паркового

и лесного хозяйства на территории памятников истории и культуры РСФСР и зон их охраны», утвержденными Министерством культуры РСФСР 14.07.86 и Министерством лесного хозяйства РСФСР 11.07.86г. (п.18);

- Законом РСФСР «Об охране и использованию памятников истории и культуры», принятым Верховным Советом РСФСР 15.12.78г. (в ред. Указа Президиума ВС РСФСР от 18.01.85 № 6-32) (ст.35);

- Положением «Об охране и использовании памятников истории и культуры», утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 16.08.82 № 865 (п. 30, 32);

- «Инструкцией по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР», утвержденной приказом Министерства Культуры СССР от 24.01.86 № 33, согласованной с Госстроем СССР 27.12.85 (п 1.5, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4).

7.4. Охранные зоны природных территорий

С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие категории указанных территорий:

- государственные природные заповедники;
- национальные парки;
- природные парки;
- государственные природные заказники;
- дендрологические парки и ботанические сады;
- лечебно - оздоровительные местности и курорты.

1. Государственные природные заповедники являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем.

На территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государственном природном заповеднике.

На территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, воды, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира.

Здания, сооружения, историко-культурные и другие объекты недвижимости закрепляются за государственными природными заповедниками на праве оперативного управления.

Запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы, которые включаются в государственные природные заповедники.

Природные ресурсы и недвижимое имущество государственных природных заповедников полностью изымаются из оборота (не могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иными способами).

Государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства Российской Федерации при условии согласия субъектов Российской Федерации на отнесение его территории к объектам федеральной собственности.

На прилегающих к территориям государственных природных заповедников участках земли и водного пространства создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования.

2. Национальные парки являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

В отдельных случаях в границах национальных парков могут находиться земельные участки иных пользователей, а также собственников.

Земля, воды, недра, растительный и животный мир, находящиеся на территории национальных парков, предоставляются в пользование (владение) национальным паркам на правах, предусмотренных федеральными законами.

Здания, сооружения, историко-культурные и другие объекты недвижимости закрепляются за национальными парками на праве оперативного управления.

Национальные парки относятся исключительно к объектам федеральной собственности.

Национальные парки учреждаются постановлением Правительства Российской Федерации при условии согласия субъектов Российской Федерации на отнесение соответствующих территорий субъектов Российской Федерации к объектам федеральной собственности, принимаемым на основании представления органов государственной власти субъектов Российской Федерации и специально уполномоченного на то государственного органа Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды.

Вокруг национального парка создается охранный зона с ограниченным режимом природопользования.

На территориях национальных парков устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учетом их природных, историко-культурных и иных особенностей.

На территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка

На землях, включенных в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации, запрещаются расширение и строительство новых хозяйственных объектов.

3. Природные парки являются природоохранными рекреаци-

онными учреждениями, находящимися в ведении субъектов Российской Федерации, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

Территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях - на землях иных пользователей, а также собственников.

Создание природных парков, связанное с изъятием земельных участков или водных пространств, используемых для государственных нужд, осуществляется постановлением органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с Правительством Российской Федерации.

На территориях природных парков устанавливаются различные режимы особой охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков.

Исходя из этого на территориях природных парков могут быть выделены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.

На территориях природных парков запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры.

В границах природных парков могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий.

4. Государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса.

Объявление территории государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков.

Государственные природные заказники могут быть федерального или регионального значения.

Государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства Российской Федерации на основании представления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и специально уполномоченного на то государственного органа Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды.

Государственные природные заказники регионального значения образуются органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

На территориях государственных природных заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

Задачи и особенности режима особой охраны территории конкретного государственного природного заказника федерального значения определяются положением о нем, утверждаемым специально уполномоченным на то государственным органом Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды по согласованию с органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

5. Дендрологические парки и ботанические сады являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности.

Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначены только для выполнения их прямых задач, при этом земельные участки передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно - исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых находятся дендрологические парки и ботанические сады.

Дендрологические парки и ботанические сады могут быть федерального, регионального значения и образуются соответственно решениями исполнительных органов государственной власти Российской Федерации или представительных и исполнительных органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

На территориях дендрологических парков и ботанических садов запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов.

6. Территории (акватории), пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи, части акваторий и внутренних морей, другие природные объекты и условия), могут быть отнесены к лечебно-оздоровительным местностям.

Лечебно - оздоровительные местности и курорты выделяются в целях их рационального использования и обеспечения сохранения их природных лечебных ресурсов и оздоровительных свойств.

Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут иметь федеральное, региональное или местное значение.

Отнесение территорий (акваторий) к лечебно-оздоровительным местностям и курортам осуществляется в порядке, устанавливаемом Федеральным законом о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах.

В границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов запрещается (ограничивается) деятельность, которая может привести к ухудшению качества и истощению природных ресурсов и объектов, обладающих лечебными свойствами.

В целях сохранения природных факторов, благоприятных для организации лечения и профилактики заболеваний населения, на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов организуются округа санитарной охраны.

Порядок организации округов санитарной охраны и особенности режима их функционирования определяются Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах.

7.5. Охранные зоны объектов инженерной инфраструктуры.

В целях обеспечения нормальной эксплуатации сооружений, устройств и других объектов инженерной инфраструктуры, на землях прилегающих к этим объектам могут устанавливаться охранные зоны, в которых вводятся особые условия землепользования.

Порядок установления охранных зон, их размеров и режим пользования землями охранных зон определяются для каждого вида инженерной инфраструктуры в соответствии с действующим законодательством.

Для обеспечения сохранности, создания нормальных условий эксплуатации электрических сетей и предотвращения несчастных случаев отводятся земельные участки и устанавливаются охранные зоны.

Земельные участки, входящие в охранные зоны электрических сетей, не изымаются у землепользователей и используются ими с обязательным соблюдением правил охраны электрических сетей.

Параметры охранных зон и ограничения по их использованию зависят от напряжения электрических сетей и устанавливаются в соответствии с:

- «Правилами охраны электрических сетей напряжением до 1000 вольт», утвержденными Постановлением Совета Министров СССР от 11.09.72г. № 667 (п 4, 5, 6, 20);

- «Правилами охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт», утвержденными Постановлением Совета Министров СССР от 26.03.89г. № 667 (п 11, 13, 31).

- Охранные зоны линий и сооружений связи устанавливаются для обеспечения сохранности действующих кабельных, радиорелейных и воздушных линий связи и линий радиофикации, а также сооружений связи Российской Федерации, повреждение которых нарушает нормальную работу взаимоувязанной сети связи Российской Федерации.

Параметры охранных зон линий и сооружений связи, а также ограничения прав по их использованию зависят от типа сооружения и устанавливаются в соответствии с: «Правилами охраны линий и сооружений связи Российской Федерации», утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.06.95г. № 578 (п 5, 39, 48, 49).

В целях обеспечения сохранности, создания нормальных условий эксплуатации, предотвращения несчастных случаев, исключения возможности повреждения трубопроводов (при любом виде их прокладки) устанавливаются охранные зоны.

Земельные участки, входящие в охранные зоны трубопроводов, не изымаются у землепользователей и используются ими в соответствии с их разрешенным использованием и обязательным

соблюдением правил охраны магистральных трубопроводов.

Параметры охранных зон магистральных трубопроводов и ограничения по их использованию устанавливаются в соответствии с:

- «Правилами охраны магистральных трубопроводов», утвержденными Постановлением Госгортехнадзора России от 24.04.92г. №9, Минтопэнерго России 22.04.92г. (п 4.3, 4.4. 5.1, 5.3, 5.5, 5.13);

- Федеральным законом «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31.03.99г. № 69-ФЗ (ст.28).

Для обеспечения сохранности, создания нормальных условий эксплуатации систем газоснабжения и предотвращения аварий и несчастных случаев устанавливаются охранные зоны, параметры которых и ограничения по использованию устанавливаются в соответствии с:

- «Правилами охраны систем газоснабжения», утвержденными Минтопэнерго России 24.09.92г., зарегистрированными в Минюсте России 24.09.92г. № 93 (п. 3, 7, 17);

- СНиПом 11-89-80, СНиПом 2.07.01-89, СНиПом 2.04.08-87;

- «Правилами безопасности в газовом хозяйстве», утвержденными Постановлением Госгортехнадзора России от 30.11.98г. № 71 (п.3).

Охранные зоны гидрометеорологических станций и ограничения прав на их использование устанавливаются в соответствии с:

- Положением «О создании охранных зон стационарных пунктов наблюдения за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением», утвержденным Постановлением правительства РФ от 27.08.99г. № 972 (п 2, 3, 6);

- «Порядком выполнения работ в охранных зонах гидрометеорологических станций», утвержденным приказом Госкомгидромета от 29.06.83 № 132 (п 2, 3, 5).

Охранные зоны геодезических пунктов и ограничения прав по их использованию устанавливаются в соответствии с:

- Федеральным законом «О геодезии и картографии» от 26.12.95г. № 209-ФЗ (ст.16);

- Положением «Об охранных зонах и охране геодезических пунктов на территории Российской Федерации», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.10.96г. № 1170 (п 4).

7. 6. Охранные зоны объектов транспортной инфраструктуры

В целях обеспечения нормальной эксплуатации сооружений, устройств и других объектов транспортной инфраструктуры, безопасности населения на землях, прилегающих к земельным участкам, предоставленным в пользование предприятиям, учреждениям и организациям транспорта, могут устанавливаться охранные зоны, в которых вводятся особые условия землепользования.

Порядок установления охранных зон, их размеров и режима пользования землями охранных зон определяются для каждого вида транспорта в соответствии с действующим законодательством.

Земли охранных зон транспорта остаются в пользовании других землепользователей и используются ими с соблюдением установленных ограничений.

К охранным зонам транспорта относятся земельные участки, необходимые для обеспечения нормального функционирования транспорта, сохранности, прочности и устойчивости сооружений, устройств и других объектов транспорта.

С целью обеспечения безопасности взлета, посадки и других маневров воздушных судов в охранные зоны включаются приаэродромные территории и входящие в них полосы воздушных подходов.

Ограничения прав по использованию земель в охранных зонах транспорта устанавливаются проектами охранных зон в соответствии с:

- положением о землях транспорта, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 08.01.81г. №24 в редакции постановления Совмина СССР от 08.10.90г. №999 (п.10,17,23);

- нормами и правилами проектирования отвода земель для железных дорог ОЧН 3.02.01 – 97, принятыми указанием МПС России от 24.11.97г. №С – 1360у (п.3.2, 3.3, 3.5, 3.8, 3.10);

- уставом внутреннего водного транспорта СССР, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 15.10.55г. №1801 (п.22, 23);

- правилами технической эксплуатации речного транспорта, утвержденными приказом Минречфлота РСФСР от 03.01.73г. №2 (п. 3.1.10);

- Воздушным кодексом РФ от 19.03.97г. №60 – ФЗ (ст.46, 47, 51);

- руководством по эксплуатации гражданских аэродромов Российской Федерации, утвержденным Департаментом воздушного транспорта Минтранса России 19.09.94г. №ДВ – 98(п. 5.4.1, 5.4.2, 5.4.3, 5.4.4, 5.4.5, 5.4.18, 5.4.21, 5.4.23);

- СНиПом 2.07.01-89* Градостроительство, планировка и застройка городских и сельских поселений, утвержденным постановлением Госстроя СССР от 16.05.89г. №78 (с изменениями 1990, 1992 и 1993г.г.) (Приложение 2);

- Правилами установления и использования придорожных полос федеральных автомобильных дорог общего пользования, утвержденные постановлением правительства Российской Федерации от 01.12.98г. №1420 (п. 2, 3, 5, 6, 9, 10, 12, 14, 15, 16, 18 19).

7.7. Зоны воздействия вероятных чрезвычайных ситуаций

В целях обеспечения нормальной эксплуатации земельных и водных ресурсов, объектов капитального строительства, безопасности населения, могут устанавливаться зоны негативного воздействия по ГО и ЧС, в которых вводятся особые условия землепользования.

Зона вероятной чрезвычайной ситуации - территория или акватория, на которой существует или не исключена опасность возникновения чрезвычайной ситуации техногенного или природного характера. Как правило, эти зоны обусловлены наличием потенциально опасных объектов, на которых используют, производят, перерабатывают, хранят или транспортируют радиоактивные, пожаровзрывоопасные, опасные химические и биологические вещества, создающие реальную угрозу возникновения источника чрезвычайной ситуации. Кроме того необходимо учитывать возможность развития природных ЧС, таких как лесные пожары, затопления, просадки и подвижки грунтов.

Порядок установления зон воздействия по ГО и ЧС, их размеров и режима пользования землями определяются для каждого потенциально опасного объекта в соответствии с действующим законодательством и нормативно-методической документацией:

- Федеральный закон от 21 декабря 1994 года N 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера»

- Постановление РФ от 3.10.1998 №1149 «О порядке отнесения территорий к группам по гражданской обороне».

- СНиП 2.01.51-90 «Инженерно-технические мероприятия гражданской обороны»;

- СНиП 22-01-95 «Геофизика опасных природных воздействий»;

- СНиП 2.06.15-85 «Инженерная защита территории от затопления и подтопления»;

- СНиП 2.01.15-90 «Инженерная защита территорий, зданий и сооружений от опасных геологических процессов. Основные положения проектирования»;

- СП 11-107-98 «Порядок разработки и состав раздела «Инженерно-технические мероприятия гражданской обороны. Мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций» проектов строительства»

- Руководство по составлению раздела инженерно-технических мероприятий гражданской обороны в проектах детальной планировки, в проектах застройки микрорайонов, кварталов градостроительных комплексов. Москва, Госгражданстрой СССР, 1985 г.

- Методическое пособие по прогнозированию и оценке химической обстановки в чрезвычайных ситуациях. Москва, ВНИИ ГОЧС, 1993 г.

7.8. Иные территории с установленными ограничениями в соответствии с действующим законодательством

В соответствии с действующим законодательством, нормативными правовыми актами местного самоуправления могут устанавливаться ограничения по использованию земельных участков, градостроительный регламент использования которых на данное время не определен. Такие земельные участки относятся к резервному фонду муниципальных земель и условия их использования определяются при разработке градостроительной документации.

Кроме того ограничения на использование земельных участков устанавливаются в отношении запретных зон – территорий прилегающих к военным складам и предназначенными для обеспечения безопасности хранения вооружения, военной техники и другого военного имущества, а также защиты населения, народнохозяйственных объектов и окружающей среды от воздействия аварийных ситуаций, которые могут возникнуть на этих складах в случае пожаров, аварий и стихийных бедствий.

Границы запретных зон и районов устанавливаются органами государственной власти субъекта РФ по предоставлению соответствующих ведомств.

Ограничения прав по использованию земельных участков в запретных зонах устанавливаются в соответствии с:

- «Положением по установлению запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах Министерства обороны СССР, Комитета государственной безопасности СССР и Министерства внутренних дел СССР», утвержденным постановлением Совета министров СССР от 17.02.88г. №224 (п.11,12,13);

- «Положением о запретных зонах и запретных районах при объединениях, предприятиях и организациях Министерства машиностроения СССР, производящих, испытывающих и хранящих пороха, взрывчатые вещества, пиротехнические составы и изделия военной техники на из основе, утвержденное постановлением Совмина СССР от 11.11.88г. №1318 – 263 (п. 3, 4, 7);

- едиными правилами безопасности при взрывных работах, утвержденными Госгортехнадзором России 24.03.9 (Приложение 4 п.2.1).

ние не может соответствовать современной градостроительной документации, так как не соответствует градостроительным нормативам и санитарно-эпидемиологическим требованиям, и в то же время градостроительная документация, удовлетворяющая современным требованиям к формированию среды жизнедеятельности, отсутствует.

2. Разработка схемы планировочной организации территории поселения в соответствии с настоящими Рекомендациями.

3. Разработка схемы функционального назначения на основе генерального плана и градостроительной документации других видов и в соответствии с Классификатором функционального назначения.

4. Разработка схемы градостроительных ограничений на основе генерального плана и градостроительной документации других видов и в соответствии с градостроительными ограничениями, установленными федеральным законодательством. Данная схема разрабатывается в соответствии с градостроительными и санитарными нормами и отдельно согласовывается с органом санэпиднадзора и службой по управлению природными ресурсами и охране окружающей среды.

5. Разработка интегральной схемы градостроительного зонирования на основе совмещения функциональных зон и зон градостроительных ограничений. В результате интегрального зонирования зоны одного функционального назначения могут иметь дополнительные индексы, соответствующие определенному градостроительному ограничению. Градостроительный регламент функциональной зоны должен дополняться (или изменяться) в соответствии с градостроительными ограничениями. Градостроительный регламент – это совокупность установленных Правилами землепользования и застройки рамочных условий использования территориальных образований поселения в интересах всего населения. Схема градостроительного зонирования разрабатывается на основе планировочной организации территории поселения (в структуре ИСОГД).

§9. Определение градостроительного регламента использования территориальных зон

Градостроительный регламент - устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Градостроительные регламенты устанавливаются в процессе разработки схем градостроительного зонирования на основании детального изучения социально-пространственного качества среды с учетом возможности и рациональности ее изменения и градостроительных ограничений использования территориальных зон по экологическим и санитарно-эпидемиологическим требованиям, а также по требованиям охраны памятников природы и культуры.

В описание градостроительного регламента соответствующей территориальной зоны включаются:

- характеристики современного состояния и использования территории (виды использования земельных участков и объектов капитального строительства, описание современного состояния территории и несоответствующего использования)
- основные виды и параметры (минимальные и/или максимальные) разрешенного использования, а так же особые условия освоения территории и иные градостроительные требования к формированию объектов недвижимости;
- вспомогательные виды и параметры (минимальные и/или максимальные) разрешенного использования, а так же особые условия освоения территории и иные градостроительные требования к формированию объектов недвижимости.

9.1. Виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства

Виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (основные и вспомогательные) устанавливаются исходя из назначения территориальной зоны. Для обеспечения единого методологического подхода к разработке Правил, настоящими Рекомендациями предлагается справочник видов разрешенного использования территориальных зон. Для учета специфики поселения при разработке Правил справочник может быть дополнен, так как не содержит исчерпывающего перечня видов разрешенного использования.

Условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства устанавливается в случаях, когда вид использования оказывает негативное воздействие на окружающую среду, но данных нет или размеры такого влияния не установлены. Разрешение на условно разрешенный вид использования устанавливается через процедуру публичных слушаний с участием правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, подверженных риску возможного негативного воздействия.

Таким образом, целесообразно применять условно разрешенные виды использования земельных участков и объектов капитального строительства в отношении существующих объектов, характеристики которых не удастся определить в период подготовки правил. В этом случае, ответственность по доказательству соответствия объекта разрешенному использованию ложится на собственника объекта, который при необходимости совершить сделку, либо осуществить реконструкцию, развитие своего объекта должен предъявить органу местного самоуправления доказательства о не причинении вреда окружающей среде соответствующим объектом.

Виды разрешенного использования подразделяются на основные, вспомогательные и условно разрешенные.

9.2. Предельные параметры разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства

Предельные (минимальные и/или максимальные) параметры разрешенного использования могут включать:

- показатели площади и линейных размеров (минимальных и/или максимальных) земельных участков, включая линейные размеры предельной ширины участков по фронту улиц (проездов) и предельной глубины участков;
- минимальные размеры отступов от границ земельных участков, фиксирующие место допустимого размещения построек (пятно застройки), за пределами которого возводить здания, строения, сооружения запрещено;
- максимальный процент плотности застройки в границах земельных участков, определяемый как отношение суммарной площади участка, которая уже застроена и может быть застроена дополнительно, ко всей площади участка;
- минимальный процент озеленения для территорий детских дошкольных и спортивных площадок для общеобразовательных учреждений, а также кварталов жилой застройки;
- предельную (максимальную и/или минимальную) этажность, или высоту построек;
- показатели общей площади помещений (минимальных и/или максимальных).

Предельные (минимальные и/или максимальные) размеры земельных участков устанавливаются для индивидуальных жилых домов и ведения личного подсобного хозяйства (от 200 до 1200 кв.м.) в зависимости от интенсивности использования территории, удаленности от центра и т.д., для дачного строительства (400 до 900 кв.м), для индивидуального гаража под автомобиль (до 40 кв.м); размеры земельных участков под многоквартирную жилую застройку, общественные здания и сооружения определяются проектом межевания на основе проекта планировки в соответствии с действующими нормативами;

Минимальные размеры отступов от границ земельных участков регламентируются для индивидуальной жилой застройки (от 1(м) до 5(м), для многоквартирной жилой застройки, производственной или коммунально-складской определяются проектами планировки или техническими нормативами (за исключением тех случаев когда отсутствует градостроительная документация или действие технических нормативов не распространяется на данный земельный участок, застройку т.п.).

Предельные параметры (минимальная и/или максимальная) этажности и высоты построек, показатели общей площади помещений.

Высота, этажность позволяют регулировать силуэт застройки, формировать пропорциональность пространства, его сопоставимость с существующими объектами, их размерами и размещением на застраиваемой территории:

- индивидуальная жилая застройка – этажность от 1 до 3эт, высота (от уровня земли до конька кровли) до 14(м), при мансардном завершении до 18(м);

- многоквартирная жилая застройка – этажность от 2 до 12эт, высота от 10 до 35 (м);

- общественно деловая застройка — этажность 1 - 10, высота от уровня земли до самой высокой точки - до 50 (м) в силу того, что общественные здания играют формирующую роль в пространстве улицы, двора, площади их высота зависит не только от этажности и технических нормативов, а еще и от того какую роль играет здание в социально-пространственной организации территории, общая площадь помещений устанавливается на основании технико-экономических расчетов проектов планировки, генеральных планов и других специальных проектов;

- застройка производственных и коммунально-складских территорий – как правило параметры диктуются технологическими и техническими нормативами, но в зависимости от градостроительной ситуации устанавливаются условия позволяющие регулировать процесс перераспределения промышленных территорий, с целью создания психологически комфортных условий для жизни (например на буферной с жилой территорией этажность от 1 до 3, высота от 4 до 12(м)).

В отдельных случаях могут быть установлены особые градостроительные требования к использованию территориальных зон или их частей по дополнительным направлениям:

- архитектурно - художественный облик застройки (стилевое единство; материал и конструкции; характер кровли; цветовое решение фасадов; устройство мансардных этажей; уровень подземной урбанизации; устройство нежилых первых этажей в жилых домах);

- инженерная подготовка и инженерное оборудование (водопонижение; поверхностный водоотвод; коммуникационные коридоры; централизованные системы жизнеобеспечения; автономные системы жизнеобеспечения и т.д.);

- благоустройство и озеленение (материал элементов благоустройства; материал мощения; использование крупномерного посадочного материала и т.д.);

- визуальная информация и реклама (размещение на зданиях с применением существующих конструкций; использование отдельных рекламоносителей; требования к цветовому и светодинамическому решению в оформлении витрин, фасадов).

- особые условия организации градостроительного процесса (проектирование и строительство на конкурсной основе; создание кондоминиумов (товариществ) на комплексное освоение территорий, изучение общественного мнения; обязательная разработка документации по планировке территории, обсуждение на архитектурно - градостроительном совете и т д.)

Сочетания указанных параметров и их значения устанавливаются индивидуально применительно к каждой территориальной зоне, обозначенной на карте градостроительного зонирования (по ЖИЛОЙ ЗОНЕ (ЖЗ) Индивидуальной жилой застройки и Многоквартирной жилой застройки даны в приложении «Примерные схемы градостроительного зонирования и градостроительные регламенты»).

Границы зон распространения градостроительных ограничений могут не совпадать с границами территориальных зон, обозначенных на карте градостроительного зонирования.

В случае, если отсутствует генеральный план или градостроительная документация другого вида, то схема функционального зонирования и градостроительных ограничений должна разрабатываться в составе работы по разработке правил землепользования и застройки на период до принятия генерального плана.

9.3. Регламенты использования межселенных территорий

Подготовка проекта правил землепользования и застройки на межселенных территориях осуществляется в случае планирования застройки таких территорий, с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Границы территориальных зон устанавливаются с учетом: границ поселений в пределах муниципальных районов, границ земель различных категорий в соответствии с документами территориального планирования и документами по планировке территории, существующего землепользования и естественных границ природных объектов, транспортных и инженерных магистралей.

В результате градостроительного зонирования определяют зоны: жилые, производственные, инженерной и транспортной инфраструктуры, сельскохозяйственного использования, рекреационного назначения, военных и режимных объектов, зоны особо охраняемых территорий и иные виды территориальных зон. Перечень возможного использования территорий, а также размещение объектов капитального строительства необходимо установить в общей части правил землепользования и застройки межселенных территорий подлежащих застройке.

Зоны жилой застройки на межселенных территориях предполагают размещение:

- зон индивидуальной жилой застройки сезонного проживания (садово-огороднические товарищества, дачи, пасеки);
- временной застройки (вахтовые поселки на период изыскательских, строительных, ремонтных и других работ).

Застройка таких зон осуществляется в соответствии с действующими нормативными правовыми актами и требованиями технических регламентов на основании утвержденного проекта. В границах зоны необходимо предусматривать мероприятия по инженерной подготовке территорий, транспортного и инженерного обслуживания.

Производственные зоны предназначены для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, а также для установления санитарно-защитных зон таких объектов в соответствии с требованиями технических регламентов.

В границах производственной зоны размещаются объекты капитального строительства и сооружения, соответствующие технологическому процессу производства, а также объекты инженерной и транспортной инфраструктур, обеспечивающие функционирование производства. В пределах зоны допускается размещение административно-бытового корпуса.

В санитарно - защитной зоне промышленных, коммунальных и складских объектов не допускается размещение жилых домов, учреждений отдыха, физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений, садоводческих, дачных и огороднических кооперативов, а также производство сельскохозяйственной продукции.

Зоны транспортной инфраструктуры предназначены для размещения и функционирования сооружений и коммуникаций железнодорожного и автомобильного транспорта, а также включает территории, подлежащие благоустройству с учетом технических и эксплуатационных характеристик таких сооружений и коммуникаций.

В пределах зоны транспортной инфраструктуры допускается размещение следующий объектов:

1. необходимых для обеспечения функционирования объектов транспортной инфраструктуры:

- участки линейных мастеров;
- дорожные ремонтно-строительные участки (ДРСУ);
- при трассовые склады дорожно-строительных материалов (на период строительства и ремонта);
- асфальтовые и цементобетонные заводы (АБЗ, ЦБЗ).

2. необходимых для регулирования, контроля и обеспечения безопасности дорожного движения:

- посты ДПС;
- таможенные пункты;
- весовые.

3. необходимых для технического обслуживания транспортных средств:

- станции технического обслуживания;
- мойки;
- АЗС, ГЗС.

4. для отдыха и бытового обслуживания водителей, пассажиров:

- кемпинги;
- придорожные гостиницы и кафе.

Зоны инженерной инфраструктуры предназначены для размещения и функционирования сооружений и коммуникаций энергообеспечения, водоснабжения и очистки стоков, связи, газоснабжения, теплоснабжения, а также включают территории необходимые для их технического обслуживания и охраны.

В пределах зоны инженерной инфраструктуры допускается размещение следующий объектов:

1. необходимых для обеспечения функционирования объектов инженерной инфраструктуры и магистральных инженерных сетей:

- насосные и перекачивающие станции;
- электрические подстанции;
- тепловые пункты;

- очистные сооружения;
- водозаборы;
- иные сооружения.

2. необходимых для обеспечения контроля, учета, обслуживания объектов инженерной инфраструктуры и магистральных инженерных сетей.

Рекреационные зоны предназначены для организации мест отдыха населения.

В пределах рекреационных зон допускается размещение следующих объектов капитального строительства:

- спортивного назначения: детские оздоровительные, трудовые и спортивные лагеря, спортивные базы и прочее.
- оздоровительного назначения: - дома и зоны отдыха, профилактории, санатории, лечебницы и пр.
- культурно–досугового назначения: ландшафтные парки и музеи, сады, пляжи, лодочные станции; туристические базы и прочие.

Земельные участки и объекты капитального строительства расположенные на межселенной территории должны соответствовать требованиям действующего законодательства, нормативно правовым актам и техническим регламентам.

При размещении объектов капитального строительства необходимо учитывать наличие санитарно-защитных и охранных зон, мероприятия по инженерной подготовке территорий, транспортного и инженерного обслуживания.

Содержание правил землепользования и застройки межселенных территорий подлежащих застройке и методика их разработки в целом аналогичны правилам землепользования и застройки поселений.

§10. Основные методические предложения по разработке правил землепользования и застройки.

Наиболее значительными выводами по отношению к правилам землепользования и застройки, обозначенными в настоящих предложениях являются:

1. В составе общей части правил рекомендуется рассматривать все наиболее важные вопросы, связанные с регулированием градостроительных и земельно-имущественных отношений на местном уровне.

2. Градостроительное зонирование необходимо осуществлять на основе планировочной организации территорий, разработанной в соответствии с генеральным планом развития поселения.

3. Целесообразно разрабатывать правила после подготовки документации по планировке территорий, что обеспечивает установление границ территориальных зон с необходимой точностью (по красным линиям, по границам земельных участков, другим обоснованным границам). Установление границ территориальных зон по разделительным линиям проезжей части улиц и дорог (как допускается Кодексом) не будет иметь никакого правового характера, например, при судебном разбирательстве о законности строительства объекта за красной линией, так как доказать, что данный объект расположен вне зоны застройки будет невозможно, либо чрезвычайно трудно. Также предлагаемая очередность обеспечит возможность установления параметров разрешенного использования недвижимости, так как эти параметры закладываются в документацию по планировке территорий;

4. Наиболее эффективной представляется структура градостроительных регламентов в виде трех разделов:

- характеристики современного состояния и использования территории (даются характеристики по состоянию и использованию, а также перечень существующих объектов, не соответствующих разрешенному использованию, что обеспечивает принятие быстрых и безошибочных решений по поводу развития, реконструкции, перепрофилирования или сноса данного объекта органами архитектуры и градостроительства на местах);

- основные виды и параметры разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (дается перечень видов разрешенного использования, указываются параметры разрешенного использования и, что особенно важно, формулируются особые условия реализации регламента);

- вспомогательные виды и параметры разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (содержание аналогично предыдущему блоку).

Включение в состав регламентной части требований к условиям реализации регламента позволяет проводить более гибко и эффективно градостроительную политику на территории муниципального образования.

Например, особыми условиями реализации регламента в части перевода жилых помещений в нежилые в многоквартирных жилых домах могут быть: разрешение такого перевода при условии организации входа только со стороны красных линий и согласования единого архитектурного и цветового решения по фасаду здания. Если правилами землепользования и застройки не будет предъявлено такое требование, то в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации любой перевод жилых помещений в нежилые должен быть разрешен беспрепятственно, за исключением тех случаев, когда этажом ниже расположены жилые квартиры.

Кроме того, особые условия реализации регламента могут способствовать принятию верных управленческих решений при недостаточности градостроительной документации на территории муниципального образования. В таких случаях особым условием перед получением исходно-разрешительной документации на строительство жилого или общественного комплекса может быть требование представления на архитектурно-градостроительных совет проекта планировки и межевания данной территории, в составе которого должно быть разработано архитектурно-планировочное решение.

Таким образом, особые условия реализации градостроительного регламента должны использоваться муниципальными органами управления как инструмент проведения гибкой и эффективной градостроительной политики, обеспечивающей устойчивое развитие территорий.

5. Правила землепользования и застройки – элемент комплексного проекта управления градостроительным развитием муниципального образования, разрабатываемого в электронном виде в качестве ресурса информационной системы обеспечения градостроительной деятельности.

РАЗДЕЛ 2.

РАЗРАБОТКА КОМПЛЕКСНЫХ ПРОЕКТОВ УПРАВЛЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ.

Глава 1.

КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К УПРАВЛЕНИЮ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

§1. Назначение системы управления градостроительным развитием муниципального образования

Главной целью создания системы управления развитием территории муниципального образования является реализация новейшего федерального законодательства в области регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений, а также реформирования местного самоуправления в Российской Федерации.

Система управления развитием территории должна решить следующие задачи:

- формирование единого экономического и градостроительного пространства территории региона в целом, его муниципальных районов (в том числе городских и сельских поселений) и городских округов;

- обеспечение наиболее эффективной разработки документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий в максимально сжатые сроки при минимальных финансовых затратах;

- создание информационной системы обеспечения градостроительной деятельности на территории муниципального образования;

- создание основы для внедрения автоматизированной информационной системы обеспечения деятельности органов местного самоуправления во всех сферах муниципального хозяйства;

- обеспечение публичности градостроительной документации и механизма правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений;

- устранение излишних административных барьеров при оформлении исходно-разрешительной документации на освоение земельных участков и реконструкцию объектов капитального строительства;

- улучшение инвестиционного климата в поселениях и повышение их конкурентоспособности внутри муниципальных районов и субъектах РФ в целом.

Основные направления социально-экономической политики определены Планом действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики. Главной целью социально-экономической политики Правительство РФ на долгосрочную перспективу определило последовательное повышение уровня жизни населения, снижение социального неравенства, сохранение и приумножение культурных ценностей России, восстановление экономической и политической роли страны в мировом сообществе. Правительственный документ декларирует, что достижение поставленных целей возможно только в результате коренной модернизации экономики, которая позволит обеспечить экономический рост, устойчиво опережающий рост мировой экономики, и создать базу для повышения уровня жизни граждан. Экономическая политика будет направлена на создание в стране благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата, проведение предсказуемой и стимулирующей рост макроэкономической политики. Усилия Правительства РФ будут сконцентрированы на обеспечении равных условий конкуренции, защите прав собственности, снятии избыточных административных барьеров для предпринимательской и инвестиционной деятельности, повышению финансовой прозрачности предприятий и организаций. Для достижения поставленной цели в декабре 2004 года Правительством принят пакет федеральных законов, направленный на создание условий формирования рынка доступного жилья на территории Российской Федерации, в том числе Жилищный кодекс РФ и Градостроительный кодекс РФ. Названные документы строго регламентируют деятельность муниципальных образований, направленную на ускоренное создание условий для жилищного строительства, развития предпринимательской деятельности, совершенствования социальной и инженерно-транспортной инфраструктуры. Уже с 1 января 2008 года вводится запрет на разработку и принятие проектов планировки при отсутствии документов территориального планирования: схем территориального планирования муниципальных районов и генеральных планов городских и сельских поселений. Жесткие требования федерального законодательства обязывают органы государственной власти и местного самоуправления принимать экстренные меры по разработке и принятию обязательных градостроительных документов – генеральных планов, документации по планировке территорий и правил землепользования и застройки.

Градостроительным кодексом Российской Федерации определено понятие градостроительной деятельности. Градостроительная деятельность - деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, пла-

нировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства.

Основным инструментом, обеспечивающим градостроительную деятельность на территории муниципального образования является градостроительная документация.

Современный Градостроительный кодекс не предусматривает понятие градостроительной документации, но в то же время не дает обобщенного определения документации, посредством которой реализуется градостроительная деятельность на территории Российской Федерации, на территориях субъектов Российской Федерации и в пределах территорий муниципальных образований. Таковую документацию федеральный закон подразделяет на виды:

- документы территориального планирования;
- документы градостроительного зонирования;
- документация по планировке территорий.

Исходя из простой логики, вполне возможно заключить, что законодатель не считал необходимым устанавливать норму права на очевидное положение, которое заключается в выводе – градостроительная документация – это документация, направленная на реализацию градостроительной деятельности и включающая в себя: документы территориального планирования; документы градостроительного зонирования; документацию по планировке территорий. Тем более, что данное определение, не подразумевает никакого дополнительного правового характера, а лишь упрощает изложение тех или иных градостроительных проблем.

Градостроительная документация территориального планирования по отношению к территории муниципального образования состоит из:

- схем территориального планирования муниципальных районов;
- генеральных планов городских округов, городских и сельских поселений, а также населенных пунктов входящих в их состав.

Градостроительная документация градостроительного зонирования включает в себя:

- правила землепользования и застройки межселенных территорий, подлежащих застройке;
- правила землепользования и застройки городских округов, городских и сельских поселений, а также населенных пунктов входящих в их состав.

Градостроительная документация по планировке территорий включает в себя:

- проекты планировки межселенных территорий, подлежащих застройке, частей территорий городских округов, городских и сельских поселений;
- проекты межевания межселенных территорий, подлежащих

застройке, частей территорий городских округов, городских и сельских поселений (в том числе градостроительные планы застроенных и подлежащих застройке земельных участков);

- градостроительные планы застроенных и подлежащих застройке земельных участков (могут разрабатываться как самостоятельный проект).

Основной задачей муниципального управления является достижение устойчивого муниципального развития. Устойчивое развитие поселений и межселенных территорий – это развитие территорий и поселений при осуществлении градостроительной деятельности в целях обеспечения градостроительными средствами благоприятных условий проживания населения, в том числе ограничение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и ее рациональное использование в интересах настоящего и будущего поколений.

В связи с требованиями вновь принятых федеральных законов (Градостроительный кодекс РФ, Жилищный кодекс, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», глава Налогового кодекса РФ «Земельный налог») усилено значение градостроительной документации на уровне муниципальных образований и установлены сроки обязательности разработки и утверждения каждого документа, в том числе с 1 января 2008 года:

- без утвержденных документов территориального планирования (схема территориального развития муниципального района, генеральные планы поселений) запрещена разработка проектов планировки, запрещено изъятие и резервирование земельных участков для муниципальных нужд;

- должны быть переданы в собственность ТСЖ либо управляющих компаний земельные участки под многоквартирными домами;

- вводится новый порядок расчета земельных платежей, основанный на кадастровой оценке, земельный налог становится местным в полном объеме.

Кроме того, для предоставления земельных участков под строительство необходимо наличие Правил землепользования и застройки – документа градостроительного зонирования, который должен утверждаться нормативным правовым актом местного самоуправления, а также проектов планировки, так как еще с 1 октября 2005 года наиболее целесообразно выставление на торги земельных участков сформированных с учетом требований градостроительных регламентов и ограничений.

В целях обеспечения устойчивого развития муниципальных образований на территории Российской Федерации в период реформирования системы муниципального самоуправления, при этом обеспечения реализации законодательства и получения максималь-

ного управленческого и экономического эффекта, настоящими рекомендациями предлагается ускоренная разработка комплексных проектов управления развитием территорий муниципальных образований по единой методике в качестве ресурсов информационной системы обеспечения градостроительной деятельности.

Максимального эффекта можно достигнуть при комплексной разработке всего спектра градостроительной документации муниципального уровня.

Предлагается три варианта комплексного проектирования.

Вариант 1. Комплексный проект градостроительного развития муниципального образования (муниципального района либо поселения), включающий в себя все виды градостроительной документации.

Вариант 2. Комплексный проект градостроительного развития муниципального образования (муниципального района либо поселения), включающий в себя документы территориального планирования и планировки территорий.

Вариант 3. Проект планировки и межевания территории (в том числе градостроительные планы земельных участков, подлежащих застройке).

Комплексные Проекты градостроительного развития территорий муниципальных образований создаются на основе единой обобщенной информационной базы об объектах градостроительной деятельности (многоуровневый электронный план современного использования территории, представленный в виде сложной базы данных, характеризующей современное состояние и использование территории) и содержат основные положения всех приведенных выше видов градостроительной документации в иерархической последовательности.

Главной отличительной особенностью разработки Комплексных проектов градостроительного развития территорий муниципальных образований от последовательной разработки всех видов градостроительной документации является единовременное создание обобщенной информационной базы об объектах градостроительной деятельности, расположенных на территории муниципального образования, которая представляет собой комплексный многоуровневый электронный опорный план, обеспечивающий возможность оперативного мониторинга и разработку всех видов градостроительной документации. Названный инструментальный комплекс позволяет выполнить системный анализ проблем территориального развития муниципального образования, сформулировать цели и задачи территориального планирования, а также разработать программу мероприятий обеспечивающих разработку и реализацию градостроительных решений. Кроме того, создание такого

инструментального комплекса обеспечивает системную работу всех заинтересованных подразделений администрации муниципального образования по решению управленческих задач, связанных с развитием территорий, функционированием жилищно-коммунального комплекса, выполнением целевых муниципальных программ многих секторов социально-экономической направленности.

Такой подход обеспечивает сокращение сроков разработки градостроительной документации и финансовых средств на её разработку ориентировочно в два раза, а также гарантирует преемственность всех принимаемых решений в сфере регулирования градостроительной деятельности и, соответственно, абсолютную совместимость всех видов градостроительной документации. Кроме того, объединенный массив градостроительной документации более понятен и удобен при осуществлении своих функций сотрудникам управления архитектуры и градостроительства на местах (здесь следует учитывать, что в небольших муниципальных образованиях кадровый состав органов архитектуры невелик и часто обладает не достаточно высокой квалификацией).



§2. Методологические основы разработки комплексных проектов.

Стратегия развития города (иного поселения) – это комплексная программа взаимосвязанных правовых, организационных, финансовых, научно-технических, градостроительных – многоуровневых и многофункциональных действий.

Ответственным органом за исполнение комплексной программы является местное самоуправление, которое представляет собой немалое количество департаментов, решающих подзадачи этой программы.

Чтобы предложить систему взаимодействия всех участников разработки и реализации комплексного проекта, необходимо построить ее теоретическую интегральную модель, аккумулирующую в себе с одной стороны фундаментальные, конструктивные, а с другой стороны философские, смысловые категории процессов муниципального развития.

Что такое генеральный план развития поселения? Говоря простыми и ясными словами – это инструмент управления территориально-пространственным развитием поселения.

Необходимо определить какие сферы муниципального управления могут координироваться с помощью генерального плана.

В генеральном плане закладываются основные направления стратегии развития города (другого поселения). При изменении принципов управления должны измениться и принципы создания генеральных планов, но то, что генеральный план – это главный, одновременно и опорный и итоговый документ при принятии градостроительных решений, сомнению подвергнуто быть не может. Но, при произошедшей децентрализации управления территориальным и социально-экономическим развитием муниципальных образований, неизбежным шагом должно стать изменение методологии разработки генерального плана и всего комплекса градостроительной документации.

Исходя из содержания генерального плана, установленного Градостроительным кодексом РФ, определим место генерального плана в системе управления развитием территории муниципального образования. Генеральный план является основным градостроительным документом, определяющим в интересах населения и государства условия формирования среды жизнедеятельности, направления и границы развития территорий городских и сельских поселений, зонирование территорий, развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, градостроительные требования к сохранению объектов историко-культурного наследия и особо охраняемых природных территорий, экологическому и санитарному благополучию.

Что включает понятие – определение условий формирования

среды жизнедеятельности в интересах населения и государства?

Ни Градостроительный кодекс РФ, ни Инструкция о составе, порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации не содержат информации о том, в какой части генплана и как должны решаться вопросы определения условий формирования среды жизнедеятельности. Но, тем не менее, проблема определения условий формирования среды жизнедеятельности в интересах населения и государства, безусловно, является ключевой основополагающей позицией генерального плана развития города или другого поселения. В ней заложена концентрированная общезначимая философская идея градостроительства.

Генеральный план – основной градостроительный документ, определяющий направления и границы развития территорий городских и сельских поселений, зонирование территорий, развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктур с учетом градостроительных требований к сохранению объектов историко-культурного наследия и особо охраняемых территорий, экологическому и санитарному благополучию.

Традиционный генеральный план – это объемный градостроительный документ, предназначенный в основном для ограниченного круга профессионалов, рабочий инструмент, позволяющий определить градостроительное поле на территории города (поселения), градостроительный ресурс, потенциал градостроительных возможностей на анализируемой территории. Широкому кругу граждан, а также потенциальным инвесторам и застройщикам генеральный план интересен в качестве свода принятых решений, которые представлены в основном чертеже. Основной чертеж должен быть опубликован, равно как и правила землепользования и застройки, которые и призваны определять в интересах населения и государства условия формирования среды жизнедеятельности, являясь нормативным правовым актом местного самоуправления. Правила содержат выводы генерального плана, разграничивают сферы градостроительной деятельности по уровням влияния: федерального (строительство объектов федерального значения, например, завода оборонного назначения); субъекта федерации (предприятия и объектов регионального значения, установление границ зон особого регулирования); муниципального (развитие социальной и инженерно-транспортной инфраструктуры, формирование резервного фонда городских земель); частный (использование и строительство объектов недвижимости или имущественных комплексов).

Именно правила землепользования и застройки должны играть роль проводника градостроительной идеологии (миссии, отраженной в генеральном плане) от власти, выступающей от имени городского сообщества, защищающей интересы всего населения

(руководствуясь публичным, административным правом) к каждому конкретному гражданину, будь то собственник жилья или владелец коммерческого предприятия, интерес которого не всегда совпадает с интересом всего города, в силу многих субъективных и объективных обстоятельств (например, когда речь идет о сносе объекта частной собственности для обеспечения условий строительства тепло-трассы или запрещении возведения объекта нового строительства на конкретной территории по причине несоответствия установленному градостроительным регламентом, выбранного застройщиком вида функционального использования намечаемого к строительству объекта). Гражданин, при осуществлении градостроительной деятельности руководствуется частным, гражданским правом (его персональное право может быть подтверждено градостроительным планом земельного участка или свидетельством регистрации права собственности). Для того чтобы взаимодействие между обществом и гражданином приобрело форму партнерских отношений и постепенно перешло в стадию взаимопонимания, правила землепользования и застройки должны стать открытым доступным документом и приобрести статус источника градостроительного права.

Таким образом, весь комплекс градостроительной документации (в том числе: генеральный план, проект планировки и правила землепользования и застройки) необходимо рассматривать, как единую систему документов, обеспечивающих осуществление градостроительной деятельности в муниципальном образовании (городе или ином поселении).

С помощью предлагаемых подходов к комплексной разработке градостроительной документации и созданию информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, авторы рекомендаций считают, что задача поставленная Правительством РФ, может быть выполнена в установленные законодательством сроки.

Приведенные обоснования задач современного генерального плана развития малого города или другого небольшого поселения позволяют сделать вывод о том, что решения проекта должны быть более детальными, чем стандартные решения генерального плана. Исходя из данного доказательства, настоящими рекомендациями предлагается объединение задач всей иерархической системы градостроительной документации местного уровня, а также нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, регулирующих градостроительные и земельно-имущественные отношения в **Комплексный проект градостроительного развития муниципального образования**. Комплексный проект, базируясь на едином инструментальном комплексе «Электронный опорный план», содержит основные решения всех видов градостроительной

документации муниципального уровня: генеральный план; проект планировки; проект межевания; градостроительный план земельного участка.

Комплексный проект представляет собой систему взаимосвязанных и многоуровневых градостроительных документов, каждый из уровней которой имеет разный объем и разную правовую значимость. Такую систему можно представить, взяв в качестве методологической основы систему деятельности в сфере градостроительного проектирования, предложенную И. М. Смоляром: прогноз; программа; проект; регламент. «Сфера городского планирования нового типа имеет составными частями и ключевыми процедурами три взаимосвязанных вида деятельности: прогнозирование – программирование – проектирование, к которым тесно примыкает и четвертый вид – правовое регулирование». Прогнозирование – это долгосрочные (до двадцати и более лет) разработки, в которых речь идет о стратегии развития города, его основных приоритетах и возможных вариантах. Программирование связано с подготовкой планов (программ) на средние сроки, целью которых является решение актуальных и четко определенных задач. Проектирование – разработка градостроительных проектов, как правило, на относительно близкие сроки, поскольку связано с титульными объектами инвестирования и строительства. Правовое регулирование планировки и застройки – не обусловлено сроками и лимитами ресурсов, задает определенные градостроительные регламенты в вербальном и графическом виде, имеющие обязательный правовой характер.

В части утверждения на уровне прогноза может иметь значение определение градостроительного поля посредством укрупненного функционального зонирования (основная утверждаемая часть генерального плана), которое является основанием для разработки правил застройки и землепользования – нормативно-правового акта органов местного самоуправления. Таким образом, четко определяется зависимость правового регулирования от прогнозирования. Прогноз в любом случае должен быть впереди. Программирование, проектирование и правовое регулирование – это процессы, очередность которых в условиях децентрализации управления, установить невозможно. В настоящее время муниципалитеты разрабатывают наиболее важные целевые программы: по реконструкции жилого фонда; по переселению населения из аварийного и ветхого жилья; по реформированию системы ЖКХ и т.д. На основе этих программ разрабатываются проекты планировки и застройки конкретных градостроительных комплексов, устанавливается правовой статус этих комплексов в соответствии с градостроительным зонированием. В отдельных случаях проект может предшествовать разработке программы, тогда программа основывается на рамках, установлен-

ных проектным решением. Необходимость предварительного проектирования бывает тогда, когда на уровне прогнозирования (генеральным планом), предназначение территориального образования не определено однозначно.

Регламент градостроительного использования объекта недвижимости может быть установлен проектом межевания (если это условие будет определено в порядке разработки, согласования и утверждения проектов межевания, а также в методике разработки этих проектов). Методическими рекомендациями по разработке проектов межевания предусмотрено определение разрешенного использования объектов недвижимости, в том числе установление публичных сервитутов, определяющих ограниченное право всех граждан города использовать конкретный земельный участок. Наиболее удачным документом, устанавливающим спектр разрешенного использования, является градостроительный план земельного участка, который современным Градостроительным кодексом определен, как составная часть проекта межевания, либо может разрабатываться как самостоятельный документ по планировке территорий.

На основе изложенных методологических основ можно сформулировать основные задачи, решение которых должно быть выполнено при разработке Комплексного проекта градостроительного развития муниципального образования:

Комплексный проект должен стать инструментом управления территориальным развитием поселения и обеспечить это может только его преобразование в информационный ресурс ИСОГД.

Комплексный проект с одной стороны должен четко определять пути развития транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, а с другой стороны создавать условия для участия в градостроительной деятельности юридическим и физическим лицам, предоставляя им возможности выбора при реализации своих намерений путем открытости основных положений генерального плана.

Комплексный проект – это юридический документ, позволяющий разрешить противоречия между обществом и гражданином, между Бизнесом и Властью. Обеспечение данного положения происходит за счет разработки и утверждения нормативно-правового акта местного самоуправления – правил землепользования и застройки.

Комплексный проект градостроительного развития муниципального образования (муниципального района либо поселения), включающий в себя документы территориального планирования и планировки территорий.

Проект планировки и межевания территории (в том числе градостроительные планы земельных участков, подлежащих застройке).

§3. Виды комплексных проектов градостроительного развития территорий муниципальных образований

Настоящими методическими рекомендациями предлагается ориентировочный состав комплексных проектов градостроительного развития территорий муниципальных образований в структуре информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) с численностью населения ориентировочно до 100 тысяч жителей. Комплексные проекты в идеальном варианте должны разрабатываться на муниципальные районы (включая весь спектр градостроительной документации уровня района и входящих в его состав городских и сельских поселений) и городские округа. Обобщенная информация этих проектов должна лечь в основу формирования ИСОГД регионального уровня.

Комплексные проекты систем управления развитием территорий муниципальных образований содержат следующие основные разделы:

- Обобщенная информационная база об объектах градостроительной деятельности. Анализ современного использования территории, комплексная оценка и выявление проблем пространственного развития муниципального образования.

- Документы территориального планирования: схема территориального планирования муниципального района; генеральный план развития поселения.

- Проекты планировки и межевания.

- Правила землепользования и застройки.

- Создание службы информационного обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД).

Особенностью предлагаемого подхода является то, что каждый раздел имеет различный по сложности состав документов, но содержит необходимый и достаточный объем материалов, обеспечивающих решение вопросов местного значения, соответствующих задачам градостроительной деятельности, а также обеспечивающих реализацию функций органов местного самоуправления по созданию благоприятной среды жизни и деятельности на территории муниципального образования.

В зависимости от численности населения и степени обеспеченности территории объектами инфраструктуры, состав проекта может быть изменен. Для малых поселений допускается совмещение традиционно отдельных чертежей: план использования территории и схема комплексной оценки градостроительного потенциала территории; проект планировки и проект межевания; схема транспорта и схема инженерного обеспечения и т.д. Также для небольших населенных пунктов (до 1000 человек) отдаленных на значи-

тельное расстояние от центров поселения допускается создание одного основного чертежа включающего необходимую информацию генерального плана, проекта планировки и межевания.

Далее представлены основные модели проектов различной сложности и объема. В малых поселениях вполне решаются все задачи территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории при сокращении стандартного объема документации ориентировочно в два раза.

Предположительно можно выделить следующие виды комплексных проектов:

- Комплексный проект управления градостроительным развитием территории муниципального района (в том числе городских и сельских поселений, а также межселенных территорий);

- Комплексный проект управления градостроительным развитием территории городского округа или городского поселения (в том числе населенных пунктов, входящих в состав поселения);

- Комплексный проект градостроительным развитием территории сельского поселения (в том числе населенных пунктов, входящих в состав поселения).

- Комплексный проект градостроительного развития поселения, включающий в себя документы территориального планирования и планировки территорий.

- Проект планировки и межевания территории (в том числе градостроительные планы земельных участков, подлежащих застройке).

В исключительных случаях могут разрабатываться отдельные виды градостроительной документации, особенно это касается документации по планировке территорий, так могут быть различные задачи (от самых общих до локальных) и различные характеристики градостроительной среды в муниципальных образованиях.

§4. Цели, задачи и значение комплексных проектов управления градостроительным развитием территорий

Главной целью комплексного проекта системы управления градостроительным развитием территории муниципального образования (далее - комплексный проект) является реализация новейшего федерального законодательства в области регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений, а также в области реформирования местного самоуправления в Российской Федерации. В то же время, мы говорим не о формальном исполнении законодательства (ради отчетности), а о возможностях принести конкретную пользу на пути к достижению результата – устойчивого развития территорий Российской Федерации.

Анализ задач современного генерального плана развития малого города или другого небольшого поселения позволяет сделать вывод о том, что решения проекта должны быть более детальными, чем стандартные решения генерального плана. Исходя из этого, предлагается объединение задач всей иерархической системы градостроительной документации местного уровня, а также нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, регулирующих градостроительные и земельно-имущественные отношения **в Комплексный проект системы управления градостроительным развитием муниципального образования**. Комплексный проект, базируясь на едином инструментальном комплексе «Электронный опорный план» или разделе ИСОГД «Обобщенная информационная база об объектах градостроительной деятельности», содержит основные решения всех видов градостроительной документации муниципального уровня: генеральный план; проект планировки; проект межевания; градостроительный план земельного участка, правила землепользования и застройки. Так как, мы представляем комплексный проект в качестве инструментария, позволяющего принимать оперативные решения, логично продолжить описание методологических основ создания структурных элементов проекта с описанием соответствующих этим элементам информационных ресурсов ИСОГД.

Проанализировав содержание ИСОГД, установленное законодательно, можно сделать вывод о том, что вся информация градостроительной документации должна составлять ресурсы муниципальных ИСОГД. Так как комплексный проект включает в себя разработку всех обязательных частей градостроительной документации муниципального уровня, построение массивов ИСОГД и очередность их создания, при безусловных допусках одновременности, предусматривается в той же последовательности, как и разработка комплексного проекта.

На основе изложенных методологических основ сформулиро-

ваны задачи, решение которых должно быть выполнено при разработке Комплексного проекта системы управления градостроительным развитием муниципального образования:

1. Комплексный проект должен стать инструментом управления территориальным развитием города (поселения) и обеспечить это может только его преобразование в информационный ресурс ИСОГД.

2. Комплексный проект с одной стороны должен четко определять пути развития транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, а с другой стороны создавать условия для участия в градостроительной деятельности юридическим и физическим лицам, предоставляя им возможности выбора при реализации своих намерений путем открытости основных положений генерального плана.

3. Комплексный проект – это документ, позволяющий разрешить противоречия между Обществом и Гражданином, между Бизнесом и Властью. Обеспечение данного положения происходит за счет разработки и утверждения нормативно-правового акта местного самоуправления – правил землепользования и застройки.

В качестве примера приведем содержание комплексного проекта управления градостроительным развитием территории городского округа с ориентировочной численностью населения от 50 до 300 тысяч жителей. **Комплексный проект системы управления развитием территории муниципального образования «городской округ» содержит следующие разделы:**

1. Анализ действующих муниципальных программ и нормативных правовых актов в сфере регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений. Разработка необходимых документов, обеспечивающих реализацию федерального и регионального законодательства, повышение эффективности управленческой деятельности, направленной на формирование среды жизни и деятельности жителей города.

2. Создание обобщенной информационной базы о современном состоянии и использовании территории.

3. Анализ современного состояния и использования территории, комплексная оценка и выявление проблем пространственного развития муниципального образования.

4. Формирование градостроительного паспорта городского округа и населенных пунктов, входящих в его состав (показатели перспективного развития в паспорта вносятся по мере разработки и утверждения градостроительной документации).

5. Доработка генерального плана городского округа (в границах муниципального образования и населенных пунктов, входящих в его состав).

6. Разработка утверждаемой части генерального плана, со-

держатель текстовые материалы (цели и задачи территориального планирования городского округа, программа мероприятий по реализации генерального плана) и графические материалы.

7.Разработка проектов планировки и межевания.

8.Разработка правил землепользования и застройки.

9.Разработка проекта плана реализации генерального плана.

10.Создание электронной модели поэтапной реализации генерального плана.

11.Оценочное зонирование и разработка системы расчета размеров платежей за землю.

12.Разработка программы инвестиционного освоения территории городского округа.

13.Подготовка и публикация сборника основных положений градостроительного развития городского округа, в том числе населенных пунктов, входящих в его состав.

14.Создание службы ИСОГД и обучение работе с электронными ресурсами сотрудников службы и всех заинтересованных структурных подразделений администрации муниципального образования.

§5. Последовательность разработки комплексного проекта

5.1. Подготовительные работы. Создание обобщенной информационно-базы об объектах градостроительной деятельности.

Подготовительные работы осуществляются по следующим направлениям:

1.1. Анализ существующей градостроительной документации, местных нормативно-правовых и распорядительных актов в сфере регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений, архива БТИ, сведений государственного земельного кадастра, реестров государственного и муниципального недвижимого имущества, планово-картографического материала, сведений служб ЖКХ о сетях и объектах инженерной инфраструктуры, информации дорожно-транспортных управлений об объектах транспортной инфраструктуры.

1.2. Сбор исходных данных по градостроительной документации, зарегистрированным правам на объекты недвижимости, техническим характеристикам объектов недвижимости, объектам транспортной и инженерной инфраструктур, объектам негативного влияния на окружающую среду и т.д.

1.3. Разработка структуры электронной обобщенной информационно-базы об объектах градостроительной деятельности в форме распределенной базы данных по выявленным направлениям (в соответствии с местной организацией управления), включающей классификаторы и справочники создаваемых объектов, а также инструкции соответствующих пользователей.

1.4. Создание слоёв электронной карты:

«Объекты капитального строительства», содержащего графическую информацию об объектах и атрибутивную информацию, включающую: адресную привязку, основные технические характеристики (общая площадь, строительный объем и др.), сведения о правах на объекты недвижимости - собственник (арендатор, балансодержатель), правоустанавливающие документы и др.

«Границы», содержащего графическую информацию о границах муниципального образования, населенных пунктов, земель различных категорий, земельных участков и атрибутивную информацию, включающую: кадастровый номер, сведения о правах на земельные участки - собственник (арендатор, пользователь), площадь земельного участка и др.

«Объекты инженерной инфраструктуры» по видам: тепло-снабжение, водоснабжение, канализация, газоснабжение, электро-снабжение, связь, трубопроводы, содержащего графическую ин-

формацию об объектах и атрибутивную информацию, включающую основные технические и правовые характеристики.

«Объекты транспортной инфраструктуры» по видам: воздушный транспорт; железнодорожный транспорт; водный транспорт; автомобильный транспорт, содержащий графическую информацию об объектах и атрибутивную информацию, включающую основные технические и правовые характеристики.

«Принятые градостроительные решения» по видам: градостроительная документация, акты выбора земельных участков; архитектурно-планировочные задания; проектная документация; разрешения на строительство; контрольные проверки; ввод объектов в эксплуатацию.

«Зоны с особыми условиями использования территорий» по видам: защитные зоны водоемов; санитарно-защитные зоны предприятий; охранные зоны памятников природы, истории и культуры; охранные зоны объектов транспортной инфраструктуры; охранные зоны объектов инженерной инфраструктуры; зоны залегания полезных ископаемых; зоны чрезвычайных ситуаций и экологического бедствия; иные территории с установленными ограничениями.

«Современное функциональное использование территорий» по видам зон: жилые (в том числе многоэтажной застройки, среднеэтажной застройки, малоэтажной застройки и т.д.); общественно-деловые (в том числе административно-деловые, культурно-досуговые, торговые, учебно-образовательные и т.д.); производственные (в том числе коммунально-складского назначения; промышленности и т.д.); рекреационные (в том числе городские зоны отдыха, зеленые зоны общего пользования, природные территории и т.д.); инженерной инфраструктуры (в том числе электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, связи и т.д.); транспортной инфраструктуры (в том числе автомобильного транспорта, воздушного транспорта, речного транспорта, железнодорожного транспорта и т.д.); сельскохозяйственного назначения (сельхозугодий, животноводства и т.д.); специального назначения (в том числе ритуального назначения, складирования ТБО и т.д.); военных объектов (в том числе оборонного назначения, режимных объектов и т.д.).

1.5. Формирование градостроительных паспортов городского округа, а также населенных пунктов, входящих в его состав. На подготовительном этапе в паспорта вносятся данные о современном состоянии и использовании территорий. Паспорта уже на этой стадии могут применяться для отдельных задач муниципального управления.

1.6. В результате анализа исходных данных выполняются работы по комплексной оценке территории городского округа и выявлению проблем его территориального развития в соответствии с социально-экономическим статусом поселения и вопросами местного значения, установленными Федеральным законом «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Далее осуществляется расчет основных параметров территориального развития поселения, формулируются задачи территориального планирования, разрабатывается концепция муниципального градостроительного развития и согласовывается с органами местного самоуправления.

На завершающей стадии подготовительного периода, используя созданную базу данных подсистемы ИСОГД «Современное состояние и использование территории», формируются отчеты в составе электронного плана современного использования и состояния территории поселения. План содержит электронные схемы:

- схема современного функционального использования территории;
- схема сооружений и коммуникаций транспортной инфраструктуры;
- схема сетей и сооружений инженерной инфраструктуры;
- схема принятых градостроительных решений;
- схема ветхости объектов недвижимости.

В структуре подсистемы «Современное состояние и использование территории» формируются отчеты и по Комплексной оценке градостроительного потенциала территории поселения.

Способ формирования информационной базы зависит от применяемых программных средств. В любом выбранном варианте реализации настоящего предложения, содержимое базы состоит из графической и семантической составляющих. Графическая часть содержит данные, позволяющие отобразить форму и месторасположение объектов градостроительной деятельности, семантическая часть содержит описательные характеристики, присущие данным объектам. Графическая часть состоит из слоёв - наборов объектов с однотипными характеристиками.

Графические объекты базы формируются на основе топографической съемки масштаба 1:500 - 1:2000. При отсутствии топографической основы в электронном виде (в виде растровых файлов, приспособленных для координатно-корректного отображения в используемом программном средстве), требуется предварительная работа по сканированию планшетов топографической основы, их коррекции и координатной привязке. Ниже приведена примерная последовательность формирования базы:

- формирование слоя «Объекты капитального строительства» осуществляется путем цифрования по растровой основе. При наличии данных, полученных из органов архитектуры и градостроительства, обычно требуется конвертация в используемый программный формат и частичная, либо полная, реструктуризация данных (удаление, добавление, изменение табличных полей) с целью включения полученной информации в базу;

- занесение данных, характеризующих адресное месторасположение зданий и сооружений;

- по введенным адресным данным осуществляется привязка информации, полученной из органов технической инвентаризации. Результатом работы на данном этапе является слой «Объекты капитального строительства» с графическими объектами и заполненной атрибутивной таблицей, содержащей характеристики для каждого графического объекта. Примерный перечень полей, включенных в атрибутивную таблицу слоя «Объекты капитального строительства»: назначение; улица; дом; корпус; литера; этажность; год ввода объекта в эксплуатацию; площадь застройки; площадь общая здания; площадь жилая; площадь нежилая; материал стен; степень износа; инвентарная стоимость; восстановительная стоимость; собственник; балансодержатель; документ, удостоверяющий право на здание; документ, удостоверяющий право на земельный участок; форма собственности.

Аналогично слою «Объекты капитального строительства» создаются слои по другим объектам градостроительной деятельности:

- «Объекты инженерной инфраструктуры»;
- «Объекты транспортной инфраструктуры».

Информационная база об объектах градостроительной деятельности составляет основу для формирования массива документов ИСОГД «Современное состояние и использование территории».

1.7. В результате анализа местных нормативных правовых актов, регулирующих градостроительные и земельно-имущественные отношения, готовятся предложения по совершенствованию системы нормативно-правового регулирования. Ориентировочный состав необходимых документов:

- состав, порядок подготовки генерального плана городского округа, порядок подготовки изменений и внесения их в генеральный план, а также состав, порядок подготовки плана реализации генерального плана (ч.2 ст.18 ГрадК РФ);

- состав, порядок подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования городского округа (ч.6 ст.24 ГрадК РФ);

- местные нормативы градостроительного проектирования городского округа (ч.6 ст.24 ГрадК РФ);

- порядок подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решений органов местного самоуправления городского округа (ч.8 ст.45 ГрадК РФ);

- о порядке установления причин причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате нарушения законодательства о градостроительной деятельности в отношении объектов, не указанных в частях 2 и 3 статьи 62 ГрадК РФ, или в результате нарушения законодательства о градостроительной деятельности, если вред жизни или здоровью физических лиц либо значительный вред имуществу физических или юридических лиц не причиняется (ч.4 ст.62 Град К РФ);

- другие нормативные правовые акты по согласованию с заказчиком.

5.2. Разработка генерального плана городского округа (поселения)

1. Материалы генерального плана должны быть представлены в двух частях:

- утверждаемая часть;
- материалы по обоснованию решений генерального плана.

2. Графическая часть генерального плана должна быть выполнена в соответствии со справочниками и классификаторами, а также требованиями к формированию информационных ресурсов ИСОГД.

3. В генеральном плане должны быть проработаны предложения:

- по изменению границ муниципального образования с учетом создания оптимальной системы управления муниципальным хозяйством (при необходимости предложения должны сопровождаться проектами нормативных правовых актов, обеспечивающих последующий перевод земель или земельных участков из одной категории в другую в соответствии с земельным законодательством);

- по развитию (в том числе реорганизации) территорий производственного назначения. Необходимо проработать вопросы, связанные с организацией социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры в промышленных зонах, при необходимости дать предложения по изменению функционального назначения отдельных производственных территорий;

- по планировочной организации территории для целей, связанных с оперативным управлением развитием территории (необходимо разработать схему планировочной организации территории городского округа и определить коды соответствующих планировочных элементов).

4. Утверждаемая часть генерального плана содержит текстовые и графические материалы.

Текстовые материалы подготавливаются в форме Положения о территориальном планировании, которое включает в себя:

- цели и задачи территориального планирования;
- перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения.

Подробно содержание генерального плана описано в главе, посвященной документам территориального планирования. Отличие оформления материалов генерального плана в составе комплексного проекта заключается в возможности подготовки материалов по обоснованию в форме общей пояснительной записки и графических материалов.

5.3. Разработка проектов планировки и межевания подлежащих застройке территорий городского округа

1. Проекты планировки и межевания территориальных образований разрабатываются в соответствии с определенными генеральными планами элементами планировочной структуры на основе градостроительных программ и содержат конкретные мероприятия по изменению среды обитания отдельных частей населенных пунктов. Конкретный объем проектов устанавливается в процессе проектирования в зависимости от сложности муниципальной инфраструктуры и интенсивности строительного освоения.

2. Проекты планировки и межевания состоят из основной части, которая подлежит утверждению, и материалов по её обоснованию.

Подробно содержание проектов планировки и межевания описано в главе, посвященной документации по планировке территорий. Отличие оформления материалов проектов планировки и межевания в составе комплексного проекта заключается в возможности подготовки материалов по обоснованию в форме общей пояснительной записки и графических материалов.

5.4. Разработка правил землепользования и застройки

1. Правила землепользования и застройки включает в себя следующие документы:

- порядок применения правил землепользования и застройки и внесения в них изменений (текстовая часть);
- карту градостроительного зонирования;
- градостроительные регламенты.

Подробно содержание правил землепользования и застройки описано в главе, посвященной документации градостроительного зонирования.

5.5. Разработка проекта плана реализации генерального плана и создание электронной модели поэтапного освоения территории город

Для более системного решения стандартных задач муниципального управления на основе генеральных планов развития территорий в составе комплексных проектов управления развитием территорий поселений разрабатываются планы реализации генеральных планов.

Проект плана реализации генерального плана поселения в соответствии с Градостроительным кодексом РФ разрабатывается на основании генерального плана поселения и должен содержать:

- текст решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки;
- сроки подготовки документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства местного значения, на основании которой определяются или уточняются границы земельных участков для размещения таких объектов;
- сроки подготовки проектной документации и сроки строительства объектов капитального строительства местного значения;
- финансово-экономическое обоснование реализации генерального плана.

Но, учитывая, что в составе комплексного проекта разрабатываются все виды градостроительной документации, и соответственно, сроки их разработки уже определены календарным планом выполнения работ по этому проекту, план реализации настоящими рекомендациями предлагается разрабатывать с учетом и на основе всех видов градостроительных документов, а также оценочного зонирования и экономических оценок городских (поселковых) земель. Такой план реализации может быть в значительной мере более обоснованным и реализуемым в качестве действенного инструмента управления развитием территории. Именно поэтому предлагается его разработка на завершающей стадии разработки комплексного проекта, как итог глубокого анализа проблем территориального развития и совокупности градостроительных решений.

План реализации генерального плана содержит:

- сроки подготовки проектной документации и сроки строительства объектов капитального строительства местного значения;
- финансово-экономическое обоснование реализации генерального плана.

План реализации генерального плана разрабатывается по следующим направлениям: жилищное строительство; социальная сфера; инженерное обеспечение; транспортная инфраструктура; охрана окружающей среды; инженерная подготовка, благоустройство и озе-

ление; мероприятия по гражданской обороне и предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Формирование концепции развития поселения происходит в процессе разработки генерального плана и предполагает наличие нескольких конкурентоспособных вариантов территориально-планировочного развития территорий поселения. Критерии, по которым идет сравнение вариантов, определяются тем аспектом, в котором вариант рассматривается. И хотя архитектурно-планировочный аспект является наиболее значительным при прогнозировании будущего состояния среды жизнедеятельности, в то же время важнейшими факторами являются и социальная, и инженерно-транспортная инфраструктура, и многие другие, взаимно влияющие друг на друга, факторы. Поэтому, при выборе оптимального градостроительного решения значительную роль играют экономические критерии сопоставления возможных вариантов.

Каждое градостроительное мероприятие от строительства нового дома или реконструкции старого жилого района, закладки парка или инженерного сооружения имеет целью улучшение условий проживания населения с одновременным достижением чисто экономических результатов, таких как получение прибыли. Система градостроительного проектирования построена по четкому иерархическому принципу, причем важнейшим ее свойством является переход от общих решений к частным, от генерального плана к проекту планировки, от проекта планировки к проекту межевания и застройки. При комплексной разработке проекта общие решения генерального плана детализируются и оценка размещения планируемых объектов градостроительной деятельности выполняется с учетом конкретных характеристик: структуры этажности, плотности застройки, с учетом большей конкретизации исходной информации (геология, рельеф и т.д.). В данном случае, проблема согласования локальных решений с общими, возникает на уровне разработки плана реализации генерального плана, а не при строительстве градостроительных объектов, как это бывает, если отсутствует единая система управления развитием территории города или иного поселения. Конечно, для крупного города такую систему создать на сегодняшнем этапе невозможно (слишком огромен информационный фонд, слишком много возможных вариантов, просчитать которые составит огромного труда, да и нет в этом большого смысла). Такой подход, ещё раз делаем на этом акцент, считаем убедительным и эффективным именно для малых городов, для городских и сельских поселений. Определение рационального размещения объектов капитального строительства является одной из важнейших задач в градостроительном планировании и управлении. Сложность решения данной задачи обусловлена тем, что один и тот же участок

территории поселения может быть использован для размещения объектов, выполняющих различные функции: жилья, мест приложения труда, рекреации, объектов системы обслуживания. В то же время экономическая и социальная эффективность различного размещения одних и тех же объектов неодинакова. Таким образом, целью градостроительного планирования является определение места размещения объектов строительства, наилучшего в социально-экономическом отношении не для одного объекта или группы объектов, а для поселения в целом. Такой план называется оптимальным. Именно потому, что в процессе разработки финансово-экономического обоснования реализации генерального плана могут быть внесены изменения в градостроительную документацию с целью повышения её экономической эффективности, наиболее целесообразно проект плана реализации генерального плана разрабатывать в процессе градостроительного проектирования, а не в то время, когда генеральный план уже принят.

Финансово-экономическое обоснование реализации генерального плана включает в себя процессы оптимизации генерального плана и позволяет определить наиболее эффективные способы формирования затрат на строительство, предусмотренных градостроительной и проектной документацией объектов капитального строительства.

Электронная модель поэтапного освоения территории города разрабатывается в соответствии с правилами землепользования и застройки на основе финансово-экономического обоснования реализации генерального плана.

Электронная модель поэтапного освоения территории города должна обеспечивать возможность оперативного внесения изменений в план реализации генерального плана и отображения планируемого изменения городской среды на любом этапе реализации с учетом предполагаемого сноса ветхой застройки, возведения объектов капитального строительства, объектов инженерной и транспортной инфраструктуры.

5.6. Разработка схемы оценочного зонирования

1. Оценочное зонирование проводится с целью повышения эффективности землепользования на территории городского округа и основывается на схеме современного использования территории городского округа, а также учитывает планируемые градостроительные изменения, которые оказывают влияние на изменение рыночной стоимости конкретных земельных участков с момента принятия решения о таких изменениях.

При последовательном развитии городского округа в соответствии с генеральным планом, оценочное зонирование должно являться важной частью инструментального комплекса, направленного на эффективное управление социально-экономическим развитием муниципального образования.

Оценочное зонирование территории городского округа формируется на основе схемы зонирования, разработанной в составе генерального плана городского округа в структуре градостроительной планировочной организации его территории. Схема оценочного зонирования применяется для установления всех видов земельных платежей, а также при организации инвестиционной деятельности. Оценочные участки, устанавливаемые в рамках работ по государственной кадастровой оценке земель поселения также должны соответствовать единой схеме оценочного зонирования территории поселения.

2. В массиве документов «Экономический блок» ИСОГД разрабатывается Комплексная оценка городской территории в составе:

- схемы принятых градостроительных решений с учетом очередности строительства;
- схемы комплексной оценки градостроительного потенциала территорий поселения с учетом планируемых изменений;
- схемы оценочного зонирования.

3. Схема оценочного зонирования разрабатывается на основе схемы градостроительного зонирования с учетом результатов государственной кадастровой оценки земель.

4. Для оптимизации работы по расчету размеров земельных платежей разрабатывается прикладное программное обеспечение с применением программных средств по согласованию с заказчиком. Прикладное программное обеспечение должно предусматривать возможности вариантного подхода к созданию схемы оценочного зонирования с целью выбора наиболее оптимального варианта по характеристикам:

- размер оценочной зоны;
- интервал оценочных показателей.

5. Схема оценочного зонирования разрабатывается в элек-

тронном виде в соответствии с классификаторами и справочниками по созданию системы ИСОГД с обеспечением условий работы с электронной схемой для расчета налоговых и арендных платежей за используемые земельные участки по установленной форме с учетом видов использования земельных участков.

6. В составе пояснительной записки должны быть представлены следующие обязательные разделы:

- методические основы проведения оценочного зонирования;
- определение границ оценочных зон и их описание;
- определение перечня видов использования земель и критериев отнесения объекта к определенному виду использования земли;
- порядок проведения работ по оценочному зонированию;
- варианты расчетов арендных и налоговых ставок за использование земельных участков, обоснование выбора оптимального варианта;
- электронная версия проекта.

7. Комплексная дифференцированная система земельных платежей, созданная на основе оценочного зонирования территории поселения, является инструментом, регулирующим градостроительные, земельные и имущественные отношения, и предоставляет возможность установления налоговых ставок и арендных платежей в зависимости от:

- градостроительной ценности используемого земельного участка;
- установленной градостроительным планом земельного участка максимальной плотности застройки;
- соответствия разрешенному использованию земельных участков и объектов капитального строительства;
- фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства;
- обременений земельных участков, установленных в интересах местного сообщества;
- публичных сервитутов;
- вида права на земельный участок и объекты капитального строительства;
- использования земель общего пользования;
- пользования поверхностными водными объектами (забор и накопление воды, водный транспорт, рекреационные цели, сброс сточных вод и т.д.);
- оказания вредного воздействия на окружающую природную среду (выброс в атмосферу загрязняющих веществ; сброс загрязняющих веществ в поверхностные или подземные водные объекты; размещение отходов, производство шума, вибрации, радиационные и иные виды вредного воздействия);
- использования подземного пространства (строительство и эксплуатация подземных сооружений, пользование недрами);

- содержания и использования санитарно-защитных зон, охранных зон памятников природы, истории и культуры, других территорий, имеющих ограничения по их использованию.

8. Комплексная дифференцированная система земельных платежей обеспечивает:

- своевременное получение достоверной информации по налогооблагаемой базе конкретного налогоплательщика, объекта налогообложения;

- выявление наиболее рационально и эффективно используемых территорий;

- проведение анализа эффективности использования территорий с целью реализации принципов градостроительной экономики;

- разработку методов, ведущих к наиболее целесообразному использованию территорий, уменьшению налога конкретного налогоплательщика и увеличению суммарного сбора налогов с целью наполнения бюджета поселения;

- эффективный контроль и выявление всех без исключения нарушений налогового законодательства в отношении использования земель поселений.

9. Схема оценочного зонирования разрабатывается в электронном виде в соответствии с классификаторами и справочниками по созданию ИСОГД муниципального образования с обеспечением условий работы с электронной схемой для расчета налоговых и арендных платежей за используемые земельные участки по установленной форме с учетом видов использования земельных участков.

10. Для достижения максимального результата в создании системы эффективного землепользования кроме разработки схемы оценочного зонирования, на которой границы зон определены обоснованно и целесообразно, необходимо соблюдать основные принципы местной земельной политики, разработанные применительно к социально-экономической и градостроительной ситуации конкретного поселения.

Предоставление земельных участков под многоквартирными жилыми домами средней этажности, расположенными на территориях, где градостроительный регламент соответствует современному использованию, необходимо осуществлять в соответствии с проектами межевания. В том случае, если группы, как правило, многоэтажных жилых домов, формируют градостроительный комплекс, то есть объекты благоустройства и обслуживания (детские игровые и спортивные площадки, площадки отдыха и хозяйственного назначения, зеленые насаждения) организованы для группы домов, то земельные участки жилых домов должны формироваться в минимальных границах, обеспечивающих эксплуатацию объекта недвижимости. Дворовая же территория в этом случае представляет собой земельный участок муниципальной собственности и предоставляется в аренду эксплуатирующей жилищный фонд орга-

низации. Использование объектов благоустройства и обслуживания собственниками квартир или квартиросъемщиками учитывается при сборе платежей за обслуживание жилья. Земельный участок, на котором непосредственно расположен жилой дом, может быть предоставлен в аренду товариществу собственников жилья либо эксплуатирующей организации. Суммарная арендная плата не должна превышать 0,3% от кадастровой стоимости земельного участка.

Предоставление земельных участков под многоквартирными жилыми домами средней этажности, расположенными на территориях, где градостроительный регламент не соответствует современному использованию, необходимо осуществлять путем формирования земельных участков под группы жилых домов, планируемых к единовременному сносу и новому строительству в соответствии с генеральным планом. Такие земельные участки формируются как участки муниципальной собственности и также предоставляются в аренду эксплуатирующей данный жилищный фонд организации. Арендная плата за такие участки должна устанавливаться с понижающим коэффициентом (например, от 0,5 до 0,1 в зависимости от процента износа жилищного фонда и соответственно срока эксплуатации таких объектов). Такой подход обеспечит плановый снос ветхих объектов, так как муниципалитет заинтересован в максимальном сокращении сроков использования малоценных территорий и повышению эффективности их использования.

Предоставление земельных участков под индивидуальными жилыми домами с приусадебными участками, а также блокированного типа должно осуществляться в соответствии с проектами застройки. Если для индивидуального жилищного строительства в поселении генеральным планом определены наиболее ликвидные территории, в то же время для индивидуального дома размер земельного участка значительно превышает размер доли участка приходящегося на одну квартиру в случае многоэтажной застройки, арендная плата может быть установлена с небольшим понижающим коэффициентом от максимального размера, предусмотренного российским законодательством.

Расчет арендной платы для объектов различного назначения не должен зависеть от формы собственности на эти объекты. Независимо от того, кто владелец объекта – государство, муниципалитет, юридическое или физическое лицо, система взимания земельных платежей должна быть одинаковой, так как именно такой подход гарантирует продекларированный Правительством Российской Федерации путь демократического развития общества. Этот подход способствует развитию социально справедливой конкурентоспособности территории и в целом должен повлиять на развитие муниципальной экономики, а также отделению «производства» от «управления» и продолжению процесса приватизации или передаче всех производственных мощностей в аренду хозяйствующим субъектам.

5.7. Программа инвестиционного освоения территории городского округа.

1. Программа инвестиционного освоения территории городского округа разрабатывается на основании выявленного при разработке градостроительной документации потенциала градостроительного развития территории города в соответствии с правилами землепользования и застройки на основе финансово-экономического обоснования плана реализации генерального плана.

2. Программа инвестиционного освоения территории города разрабатывается с целью создания благоприятного инвестиционного климата и должна содержать комплекс мер по наращиванию инвестиционного потенциала и минимизации инвестиционных рисков. При разработке программы необходимо учитывать главные целевые установки муниципальной инвестиционной политики: сохранение и создание рабочих мест; расширение налогооблагаемой базы местного бюджета; стимулирование занятости социально незащищенных слоев населения; осуществление отдельных проектов, определяющих социально-экономическое развитие городского округа в целом и населенных пунктов в частности.

3. Программа должна содержать План мероприятий инвестиционного освоения территории города, схему инвестиционного освоения с указанием местоположения сформированных земельных участков с установленным разрешенным использованием. В программу включаются сведения о муниципальном резервном фонде городской территории. В составе программы должен быть создан подраздел раздела «Планировка территорий» в составе ИСОГД – «Резервный фонд муниципальных земель», содержащий: карту инвестиционной привлекательности территории города; карту градостроительной ценности; сведения о спланированных для освоения земельных участках и территориях, подлежащих перспективному освоению на основе генерального плана, проектов планировки и межевания территорий поселения.

4. Резервный фонд земельных участков содержит три подсистемы:

- зарезервированные участки для строительства социально значимых объектов.
- земельные участки, выявленные для дополнительного использования.
- земельные участки общего пользования, предназначенные для размещения временных объектов.

На земельные участки резервного фонда должны быть сформированы градостроительные планы с привязкой к электронной схеме, содержащие следующие сведения:

- план земельного участка;
- вид территориальной зоны;
- рамочные условия разрешенного использования земельного участка;
- градостроительный регламент и параметры разрешенного использования;
- планировочные ограничения;
- обременения земельного участка;
- публичные и частные сервитуты;
- данные о существующей застройке, элементах благоустройства, инженерном обеспечении и технико - экономические показатели по оценке современного состояния;
- разрешенный правовой статус объекта;
- ориентировочная стоимость реализации проекта с учетом выполнения условий освоения земельного участка.

Программа инвестиционного освоения территории (далее - Программа инвестиционного освоения) является результатом синтеза положений, содержащихся в генеральном плане поселения, плане реализации генерального плана, правилах землепользования и застройки, документации по планировке территории (проектах планировки, межевания территорий), и направлена на широкое информирование физических и юридических лиц, заинтересованных в строительстве объектов капитального строительства различного назначения на территории поселения, о сроках, условиях и иных особенностях реализации своих намерений.

Будучи основанной на положениях вышеназванной градостроительной документации, программа инвестиционного освоения должна приниматься администрацией поселения после утверждения представительным органом поселения генерального плана, правил землепользования и застройки, а администрацией поселения плана реализации генерального плана и документации по планировке территории. Порядок принятия и утверждения данных документов регламентируется Градостроительным кодексом РФ, правилами землепользования и застройки поселения (после их утверждения), иными местными нормативными правовыми актами.

Программа инвестиционного освоения состоит из карты инвестиционного освоения территории поселения, на которой отображены земельные участки для перспективной застройки жилыми домами, объектами социально-бытового, коммерческого и иного назначения. На каждый земельный участок в электронном виде подготавливается градостроительный план, включающий сведения о границах участка, градостроительном регламенте соответствующей территориальной зоны и иную необходимую информацию, указанную в ст.44 Градостроительного кодекса РФ, за исключением

технических условий. Технические условия, предусматривающие максимальную нагрузку и сроки подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, срок действия технических условий, а также информация о плате за подключение предоставляется организациями, осуществляющими эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, без взимания платы в течение четырнадцати дней по запросам администрации поселения (ч.7 ст.48 Градостроительного кодекса РФ). Срок действия предоставленных технических условий и срок платы за подключение устанавливаются организациями, осуществляющими эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, не менее чем на два года, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Поскольку программа инвестиционного освоения призвана дать представление заинтересованным лицам о путях и способах вложения средств в строительство объектов на территории поселения, администрация поселения должна обеспечить ее максимальную открытость и доступность путем публикации в местных СМИ, размещения в сети «Интернет», местах массового пребывания жителей поселения, направления потенциальным инвесторам.

Программа инвестиционного освоения предусматривает застройку территорий как свободных от прав третьих лиц, так и обремененных такими правами.

В зависимости от этого после принятия программы инвестиционного освоения администрация поселения в соответствии с планом реализации генерального плана поселения осуществляет необходимые действия:

1) по завершению градостроительной подготовки свободных от прав третьих лиц земельных участков и их предоставлению, которые выражаются:

- а) в получении технических условий;
- б) утверждении градостроительных планов земельных участков;
- в) государственном кадастровом учете земельных участков с получением кадастровых планов земельных участков;
- г) принятии решения о проведении торгов (в форме конкурса или аукциона) по предоставлению земельных участков для строительства;

В соответствии со ст.30 Земельного кодекса РФ при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки предварительное согласование места размещения объекта не производится.

При подготовке к торгам администрацией поселения либо уполномоченным ею органом (структурным подразделением) осуществляются необходимые подготовительные действия по опреде-

лению организатора торгов, публикации решения о проведении торгов, начальной цены выкупа либо арендной платы земельного участка, приему и регистрации заявок на участие в торгах, признанию претендентов участниками торгов и другие, предусмотренные Земельным кодексом РФ и Постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 г. № 808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков».

Торги в форме аукциона проводятся в случаях, прямо предусмотренных законодательством. Так, продажа земельных участков для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства осуществляется на аукционах, за исключением случая, установленного пунктом 27 статьи 38.1 настоящего Кодекса (ч.2 ст.30.1. ЗК РФ).

В остальных случаях, когда законом императивно не предписывается форма торгов, право выбора формы остается за администрацией поселения.

д) проведении торгов, подведении их итогов;

е) заключении с победителем торгов договора аренды или купли-продажи земельного участка;

2) по освобождению земельных участков, обремененных правами третьих лиц, когда вышеописанным действиям предшествуют действия по инвентаризации территорий поселения, на которых находятся такие земельные участки, осуществлении земельного контроля в целях выявления правообладателей земельных участков и законности использования ими земельных участков.

К лицам, незаконно использующим земельные участки, должны быть применены меры ответственности, предусмотренные гражданским законодательством, вплоть до сноса самовольных построек. С законными пользователями земельных участков необходимо провести переговоры по возможности добровольной передачи данных земельных участков для муниципальных нужд путем купли-продажи. В иных случаях – произвести резервирование земельных участков в соответствии с земельным и гражданским законодательством, с последующим их изъятием, в том числе путем выкупа, для муниципальных нужд.

После заключения с победителем торгов договора аренды или купли-продажи земельного участка и государственной регистрации соответствующего права собственности или аренды, он (победитель торгов) становится законным правообладателем земельного участка и приобретает статус застройщика, вправе осуществлять действия по подготовке к строительству объекта – выполнение инженерных изысканий (в случае, если они отсутствуют),

подготовка проектной документации и получение разрешения на строительство.

Согласно ч.6 ст.48 Градостроительного кодекса РФ в случае, если подготовка проектной документации осуществляется физическим или юридическим лицом на основании договора с застройщиком или заказчиком, застройщик или заказчик обязан предоставить такому лицу:

- 1) градостроительный план земельного участка;
- 2) результаты инженерных изысканий (в случае, если они отсутствуют, договором должно быть предусмотрено задание на выполнение инженерных изысканий);
- 3) технические условия (в случае, если функционирование проектируемого объекта капитального строительства невозможно обеспечить без подключения такого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения).

В соответствии с ч.3 ст.48 Градостроительного кодекса РФ осуществление подготовки проектной документации не требуется при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов индивидуального жилищного строительства (отдельно стоящих жилых домов с количеством этажей не более чем три, предназначенных для проживания одной семьи). Застройщик по собственной инициативе вправе обеспечить подготовку проектной документации применительно к объектам индивидуального жилищного строительства.

В ст. 49 Градостроительного кодекса РФ закреплено, что проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации, подлежат государственной экспертизе, за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей.

Государственная экспертиза не проводится в отношении проектной документации следующих объектов капитального строительства:

- 1) отдельно стоящие жилые дома с количеством этажей не более чем три, предназначенные для проживания одной семьи (объекты индивидуального жилищного строительства);
- 2) жилые дома с количеством этажей не более чем три, состоящие из нескольких блоков, количество которых не превышает десять и каждый из которых предназначен для проживания одной семьи, имеет общую стену (общие стены) без проемов с соседним блоком или соседними блоками, расположен на отдельном земельном участке и имеет выход на территорию общего пользования (жилые дома блокированной застройки);
- 3) многоквартирные дома с количеством этажей не более чем три, состоящие из одной или нескольких блок-секций, количество которых не превышает четыре, в каждой из которых находятся не-

сколько квартир и помещения общего пользования и каждая из которых имеет отдельный подъезд с выходом на территорию общего пользования;

4) отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров и которые не предназначены для проживания граждан и осуществления производственной деятельности;

5) отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров, которые предназначены для осуществления производственной деятельности и для которых не требуется установление санитарно-защитных зон или для которых в пределах границ земельных участков, на которых расположены такие объекты, требуется установление санитарно-защитных зон (ч.2 ст.49 Градостроительного кодекса РФ).

Государственная экспертиза проектной документации не проводится в случае, если для строительства, реконструкции, капитального ремонта не требуется получение разрешения на строительство, а также в случае проведения такой экспертизы в отношении проектной документации объектов капитального строительства, получившей положительное заключение государственной экспертизы и применяемой повторно (далее - типовая проектная документация), или модификации такой проектной документации, не затрагивающей конструктивных и других характеристик надежности и безопасности объектов капитального строительства (ч.3 ст.49 Градостроительного кодекса РФ).

После выполнения инженерных изысканий, подготовки проектной документации (в случаях, если ее подготовка требуется по закону) и получения положительного заключения государственной экспертизы инженерных изысканий и проектной документации, застройщик, в порядке, установленном ст.51 Градостроительного кодекса РФ, получает в администрации поселения разрешение на строительство объекта.

В соответствии с ч.17 ст.51 Градостроительного кодекса РФ выдача разрешения на строительство не требуется в случае:

1) строительства гаража на земельном участке, предоставленном физическому лицу для целей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, или строительства на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства, дачного хозяйства;

2) строительства, реконструкции объектов, не являющихся объектами капитального строительства (киосков, навесов и других);

3) строительства на земельном участке строений и сооруже-

ний вспомогательного использования;

4) изменения объектов капитального строительства и (или) их частей, если такие изменения не затрагивают конструктивные и другие характеристики их надежности и безопасности и не превышают предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции, установленные градостроительным регламентом;

5) иных случаях, если в соответствии с настоящим Кодексом, законодательством субъектов Российской Федерации о градостроительной деятельности получение разрешения на строительство не требуется.

После получения разрешения на строительство объекта застройщик осуществляет строительство в соответствии с действующим законодательством, утвержденной градостроительной документацией поселения, градостроительным планом земельного участка, проектной документацией, техническими регламентами, строительными нормами и правилами, иными правовыми актами.

Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию выдается застройщику администрацией поселения после окончания строительства объекта в соответствии со ст.55 Градостроительного кодекса РФ. Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию является основанием для постановки на государственный учет построенного объекта капитального строительства, внесения изменений в документы государственного учета реконструированного объекта капитального строительства (ч.10 ст.55 Градостроительного кодекса РФ). После проведения государственного учета построенного объекта и получения технического паспорта на него застройщик обращается в орган Федеральной регистрационной службы РФ за государственной регистрацией права собственности на объект недвижимости.

**СХЕМА ИНВЕСТИЦИОННОГО ЦИКЛА В СТРОИТЕЛЬСТВЕ -
ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА ДО ГОСУДАРСТВЕННОЙ
РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА ПОСТРОЕННЫЙ ОБЪЕКТ НЕДВИЖИМОСТИ**

Подготовка и утверждение градостроительного плана земельного участка на основании градостроительной документации территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий

Формирование земельного участка с проведением при необходимости работ по межеванию

Принятие решения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или предоставлении земельных участков без проведения торгов
Публикация сообщения о проведении торгов или приеме заявлений о предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов)

Государственный кадастровый учет земельного участка

Проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельного участка или права на заключение договора аренды земельного участка или предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов

Подписание протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов)
Подписание договора аренды земельного участка без проведения торгов

Выполнение инженерных изысканий для подготовки проектной документации, строительства объектов капитального строительства

Подготовка проектной документации на основании:
1) Градостроительного плана земельного участка;
2) Результатов инженерных изысканий;
3) Технических условий.

Государственная экспертиза проектной документации

Выдача разрешения на строительство

Строительство объекта капитального строительства

Выдача разрешения на ввод объекта в эксплуатацию

Государственная регистрация прав на построенный объект капитального строительства

Постановка построенного объекта капитального строительства на государственный учет, государственная регистрация прав на него

**СХЕМА ОБЩЕГО ПОРЯДКА ФОРМИРОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ
ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА (ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ)**

Генеральный план поселения, городского
округа – градостроительный документ
территориального планирования

Правила землепользования и застройки
документ градостроительного зонирования

Проект планировки территории –
градостроительная документация по
планировке территории

Проект межевания территорий в границах
элементов планировочной структуры,
установленных проектами планировки
территорий

Градостроительные планы
застроенных земельных участков

Градостроительные планы предназначенных для
строительства, реконструкции объектов капитального
строительства земельных участков

Утверждение уполномоченным органом
градостроительного плана земельного
участка

Проведение землеустроительных работ
по межеванию земельных участков

Государственный кадастровый учет
земельного участка

Принятие решения о предоставлении земельного участка под строительство
(заключение соответствующего договора) по итогам торгов

5.8. Формирование ИСОГД городского округа и создание службы ИСОГД

1. ИСОГД формируется как целостная, имеющая свои подсистемы, иерархическая система сведений о документах, необходимых для осуществления градостроительной деятельности.

Информация ИСОГД об используемой в градостроительной деятельности документации структурируется на основе позиций главы 7 Градостроительного кодекса РФ:

- о документах территориального планирования;
- о правилах землепользования и застройки и других нормативных правовых и методических документах, регламентирующих градостроительную деятельность;
- о документах планировки территорий;
- о документах и материалах, поступающих из внешних источников информации.

Формирование системы ИСОГД базируется на определении содержания и программирования реализации поставленной цели.

Работы по созданию службы ИСОГД включают в себя: разработку проекта Положения о создании и ведении ИСОГД; техническое и программное обеспечение службы ИСОГД; обучение специалистов службы ИСОГД; установку на компьютеры службы сформированную в процессе разработке комплексного проекта ИСОГД.

Проект Положения о создании и ведении ИСОГД должен включать: правила проведения нормоконтроля и специальной регистрации градостроительной, проектной, исходно-разрешительной и иной регламентирующей градостроительную деятельность документации; порядок учета сведений о состоянии, перспективах, условиях и особенностях освоения и застройки соответствующих территорий; требования к оформлению, хранению, обновлению и предоставлению информационных ресурсов на бумажном и магнитном носителях; требования к топографической основе.

Техническое обеспечение службы ИСОГД включает оснащение комплексом компьютерного оборудования и оргтехники трех рабочих мест: два рабочих места специалистов службы ИСОГД и рабочее место начальника службы ИСОГД.

Примерный состав комплекса:

- компьютер с монитором— 3 единицы;
- принтер цветной – 1 единица;
- принтер лазерный черно-белый – 1 единица;
- сканер формата А3— 1 единица.

Компьютеры службы обеспечиваются надежным бесперебойным питанием и объединяются между собой в локальную сеть, а также подключаются к локальной сети органа архитектуры и гра-

достоительства.

На каждом рабочем месте проектом должно быть предусмотрено лицензированное программное обеспечение, позволяющее специалистам выполнять свои функции.

Минимальный комплекс программных продуктов включает в себя:

- операционную систему;
- офисный пакет программ;
- геоинформационную программу;
- прикладное геоинформационное обеспечение;
- антивирусный пакет программ.

Информационные ресурсы должны быть защищены от разрушения, несанкционированного доступа и утечки по техническим каналам в соответствии с Федеральными законами «О государственной тайне» от 21 июля 1993 года № 5485-1, «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от № 149-ФЗ от 27.07.2006 г., а также со «Специальными требованиями и рекомендациями ...» Гостехкомиссии при Президенте РФ.

Проект должен содержать инструкцию для специалистов службы по ведению ИСОГД. Разработчик комплексного проекта проводит обучение специалистов службы ИСОГД до завершения всех работ по созданию ИСОГД.

5.9. Публичные слушания и публикация основных положений градостроительного развития городского округа

1. Согласно новейшему законодательству (Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Градостроительный кодекс РФ) проекты генеральных планов и программ развития муниципальных образований, правил землепользования и застройки, планировки территорий и межевания перед принятием должны быть представлены общественности на публичных слушаниях.

Для реализации целей комплексного проекта необходимо разработать программу мероприятий по проведению публичных слушаний с определением сроков проведения мероприятий и сметы расходов.

В программу мероприятий по организации публичных слушаний следует включать:

- подготовку демонстрационных материалов (с указанием наименования, количества и формы представления градостроительных документов);

- подготовку кратких публикаций в средствах массовой информации;

- подготовку специальных выпусков на радио и телевидении;

- организацию встреч с целевыми аудиториями (определение целевых аудиторий);

- размещение экспозиций в общественных местах.

Материалы, подлежащие публикации, должны обеспечивать следующие цели:

- информационно-иллюстративная поддержка проведения публичных слушаний;

- исполнение федерального законодательства;

- ознакомление жителей территорий и хозяйствующих субъектов со стратегическими планами развития и современным состоянием и использованием территории городского округа.

Форма публикации материала должна иметь удобный для ознакомления и хранения вид (книжный либо журнальный формат). Публикация должна содержать в себе: вводную часть, позволяющую не специалисту разобраться в содержании, графическую часть, демонстрирующую как планируемое развитие, так и современное состояние и использование территории города.

Обязательными для опубликования являются:

- генеральные планы населенных пунктов, генеральный план городского округа;

- проекты планировки и межевания территорий;

- правила землепользования и застройки.

Для получения положительного результата необходимо донести информацию о проекте до всех заинтересованных лиц, к которым кроме органов власти, относятся хозяйствующие субъекты и жители территории. Пути для этого служат публичные слушания и публикация основных положений градостроительного развития поселения.

Публичные слушания проводятся с целью реализации конституционного права граждан на участие в местном самоуправлении. Естественно, что в настоящее время перехода страны к гражданскому обществу проведение публичных слушаний становится жизненно необходимым. Публичные слушания сегодня - это не формальное мероприятие, а инструмент, позволяющий вызвать определенную реакцию общественности на действия органов местного самоуправления, как положительную, так и отрицательную. Непрофессиональное использование инструмента публичных слушаний способно не только осложнить реализацию того или иного проекта, но и вызвать негативную реакцию населения.

Остановимся на основных моментах, касающихся проведения слушаний.

Целевая аудитория. Несмотря на то, что теоретически в слушаниях могут участвовать все представители общественности, реально говорить об определенной аудитории воздействия (те люди, которых необходимо убедить). Соответственно, данная аудитория условно делится на «специалистов» (люди, в той или иной мере имеющие представление о предмете слушаний – представители соответствующих подразделений местной администрации, депутаты, архитекторы, строители и т.д.) и «не специалистов» (аудитория, слабо осведомленная о предмете слушаний, либо вообще не имеющая представления о нем – политические и общественные деятели, рядовые граждане). Заметим также, что отсутствие у аудитории даже примерного представления о сути вопроса не мешает ей высказывать свое мнение по нему. Именно поэтому аудитория «не специалистов» и представляет наибольшую сложность. Трудно убедить человека, не понимающего, в чем именно его убеждают. Участвуя в слушаниях, но не имея информации по существу вопроса, он скорее всего будет настроен негативно. Не стоит надеяться на то, что на слушания придут только специалисты.

Предоставление информации. Если специалисты вполне могут непосредственно на слушаниях получить необходимую им информацию и принять решение, то не специалисту требуется предоставить всю информацию заранее, причем в максимально доступной форме, для того, чтобы он мог разобраться в предмете слушаний.

Форма подачи. Для наиболее эффективного усвоения инфор-

мации, ее источник должен быть «перед глазами». В оптимуме – и до (для ознакомления), и во время слушаний (для более успешного усвоения информации). Поэтому наилучшим здесь будет именно печатный источник, причем источник иллюстрированный – специфика слушаний по генплану предполагает иллюстрации.

Проведение публичных слушаний как по проекту генплана, так и по проекту правил землепользования и застройки, связано с рядом характерных сложностей. Прежде всего:

- представители общественности не обладают специальными знаниями в области градостроительства. Поэтому проект генплана и правил землепользования и застройки необходимо популяризовать – непонимание вопроса автоматически порождает негативную реакцию общественности;

- логичнее привлекать к разработке информационных носителей для публичных слушаний непосредственно разработчика проектов – специфика проекта, его сильные и слабые стороны, лучше знакомы автору.

Таким образом, публикация основных положений градостроительного развития поселения преследует несколько целей:

- информационно – иллюстративная поддержка проведения публичных слушаний;

- исполнение федерального законодательства;

- ознакомление жителей территорий и хозяйствующих субъектов со стратегическими планами развития и современным состоянием территории.

Форма публикации материала должна иметь удобный для ознакомления и хранения вид, наиболее удобным представляется книжный либо журнальный формат. Данная публикация должна содержать в себе: вводную часть, позволяющую не специалисту разобраться в содержании, графическую часть, демонстрирующую как планируемое развитие, так и современное состояние и использование территории поселения.

Наиболее удобным представляется публикация документов одного муниципального образования (муниципального района, поселения, городского округа) в одном источнике либо в единой серии. Это позволит читателю более эффективно обобщить полученную информацию.

Например, при публикации материалов комплексного проекта можно предложить следующую структуру материала:

- вводная часть – извлечения из Конституции Российской Федерации, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Градостроительного кодекса РФ, Земельного кодекса, Устава муниципального образования, региональных либо иных программ в области градостроительства, дей-

ствующих на территории муниципального образования.

- текстовая часть – положения о территориальном планировании (цели и задачи, программа мероприятий реализации генерального плана), извлечения из проектов планировки и межевания, правил землепользования и застройки муниципального образования.

- графическая часть – карта современного состояния и использования территории, генеральный план развития поселения (утверждаемая часть), карта градостроительного зонирования, проекты планировки и межевания, проекты застройки по наиболее значительным объектам.

Данная структура публикации поможет создать не «мертвый», но действенный инструмент для решения многоплановых задач, таких как: инвестирование в территорию, бизнес-планирование, эффективное управление на местах, справедливое решение хозяйственных конфликтов и судебных разбирательств, а также обеспечит понимание населением планов и программ местной администрации относительно территориального развития муниципального образования.

Немаловажным является и правильное распространение издания, ведь напечатанный, но не дошедший до целевой аудитории материал, сам по себе не имеет никакой ценности и не может вызвать необходимый эффект. Распространение должно проводиться двумя путями:

- бесплатная адресная рассылка – органы администрации; депутаты представительных органов местного самоуправления; судебные органы и прокуратура; организации, работающие в сфере строительства, архитектуры, земельных вопросов, ЖКХ; профильные учебные заведения; общественные и политические организации, действующие на территории муниципального образования; библиотеки; муниципальные службы ИСОГД.

- свободная продажа – так как невозможно предусмотреть всех заинтересованных в получении данной информации лиц, необходимо организовать распространение через продажу (это также позволит возместить администрации часть средств, потраченных на публикацию материалов).

§6. Требования к материалам, подлежащим сдаче заказчику, при выполнении работ по подготовке градостроительной документации

Материалы сдаются комплектом, состоящим из CD-диска с электронным видом проекта, и его копиями на твердом носителе (бумаге) в трех экземплярах. Формат записи диска должен позволять заказчику считывать и использовать информацию с данного диска без применения дополнительных программ на стандартном для данного времени компьютерном оборудовании. При использовании исполнителем дополнительных программ или форматов данных, исполнитель должен обеспечить автоматическое преобразование и копирование данных с CD-диска на компьютер заказчика.

Структура хранения тематической информации электронного вида должна соответствовать принятой для данного проекта структуре. Описание сдаточной структуры должно являться неотъемлемой частью технического задания на выполняемые работы. Графические данные записываются в согласованном с заказчиком формате (например, формате файлов (таблиц) MapInfo Professional корпорации MapInfo версии не ниже 7.0). Каждая таблица соответствует одному тематическому слою, перечисленному в структуре. Также в таблице содержится атрибутивная информация, характеризующая каждый объект с достаточной для данной работы степенью подробности. Проект также должен содержать согласованные с заказчиком справочники и классификаторы в электронном виде. Объекты, включаемые в проект, должны классифицироваться согласно этим справочникам.

Графические листы градостроительной документации, сдаваемые в электронном виде, формируются с помощью отчетов в рабочих наборах (им соответствуют файлы с расширением *.wor). Один рабочий набор соответствует одному графическому листу. Содержание графического листа, сдаваемого на твердом носителе, должно полностью совпадать с листом отчета, формируемого в рабочем наборе. Название рабочего набора идентично названию графического листа, приведенному в угловом штампе. Рабочий набор должен без помех открываться, также набор не должен содержать ссылок на внешние объекты (таблицы, рисунки, программы, не включаемые в проект).

Пояснительная записка должна включать полное описание электронной версии проекта. В записке подробно должно содержаться:

- краткое описание технологии создания проекта;
- указание на источники исходных данных, их точность и актуальность;
- краткое описание используемых программных продуктов;
- описание структуры хранения тематических данных с пере-

числением каталогов и подкаталогов, их содержания;

- описание используемых форматов файлов;
- описание типа, размера и содержание каждого файла;
- описание типа, размера и содержания атрибутивных полей файлов;
- описание используемых справочников и классификаторов;
- краткая инструкция пользователю.

РАЗДЕЛ 3.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ И ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ.

§1. Роль градорегулирования в развитии земельно-имущественных отношений.

Земельно-имущественные отношения возникают в процессе приобретения прав на недвижимость, владения или управления недвижимостью. Эти процессы являются непрямым следствием созидательного труда, направленного на создание благоприятной среды обитания людей. Основы федеральной политики в области средоформирования заложены в Конституции Российской Федерации.

Земельно-имущественные отношения регулируются тремя основными законами: Градостроительным кодексом РФ, Земельным кодексом РФ, Гражданским кодексом РФ. Основу этих отношений составляют градостроительные регламенты, в целом определенные градостроительным зонированием территории поселения при разработке генерального плана его развития. Градостроительные регламенты обретают статус юридического документа при принятии органами местного самоуправления Правил землепользования и застройки. Поэтому, последовательность применения законодательных документов при установлении уполномоченными органами прав на использование объектов недвижимости, в том числе земельных участков, определена:

- Градостроительный кодекс РФ – установление градостроительных регламентов использования объекта недвижимости, в том числе проектирование границ земельного участка (итоговый документ – градостроительный план земельного участка);
- Земельный кодекс РФ – соблюдение процедур предоставления земельного участка и его государственного учета;
- Гражданский кодекс РФ – обеспечение защиты прав физических и юридических лиц на объекты недвижимого имущества.

Обратная последовательность может быть применена при разрешении противоречий граждан и общества (в лице уполномоченного органа местного самоуправления или государственной власти). Но, в любом случае, оформление прав на объект недвижимого имущества – это факт урегулирования земельно-имущественных отношений согласно установленному градостроительному регламенту.

Однако соответствовать федеральному законодательству в полной мере удается далеко не всем муниципальным образованияам. Генеральные планы большинства городов нуждаются в корректировке и по причине давности лет их разработки, и по причине

несоответствия Градостроительному кодексу РФ. Кроме того, генпланы прошлых лет невозможно назвать информационными ресурсами автоматизированных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД), что не позволяет им выполнять одну из главных ролей – обеспечивать потенциальных инвесторов достоверной информацией о существующем и планируемом использовании муниципальных земель. Правила землепользования и застройки приняты в нескольких десятках (сотен) поселений России, в то время, когда они должны быть в каждом муниципальном образовании, а их по данным на конец 2005 года - 24510.

В связи с этим преимущественным остается «заявочный» способ предоставления земельных участков под строительство или способ «с предварительным согласованием» по Земельному кодексу РФ. Более прогрессивный и правильный метод предоставления участков «без предварительного согласования», на конкурсной основе, который обеспечил бы реализацию генерального плана, сократил бы время и деньги застройщика, несомненно, улучшил бы инвестиционный климат, и конечно значительно увеличил бы поступления в бюджет. Но этот метод не может полноценно развиваться, так как муниципалитеты не в состоянии подготовить достаточное количество инвестиционно-тендерной документации без наличия генеральных планов, документации по планировке территорий и правил землепользования и застройки. Почему сложилась такая ситуация? Если бы это было в отдельно взятых поселениях, виноваты были бы руководители этих муниципальных образований. В данном случае наблюдается инертность Федеральной власти в реализации законодательства, направленного на развитие муниципальных образований. Одним из основных полномочий органов местного самоуправления является разработка и реализация Правил землепользования и застройки. Главным градостроительным документом по-прежнему определен Генеральный план развития города. Но остаются туманными механизмы реализации этих положений, не установлены источники финансирования.

Это значит, что Генпланы и Правила можно разрабатывать, а можно и не разрабатывать, не взирая на строго установленные сроки. На протяжении всего периода земельной реформы, страна наблюдает последовательные действия Правительства РФ по перенесению предельных сроков завершения процессов реоформления прав на земельные участки, их государственного учета, разграничения государственных земель по формам собственности... Сроки переносятся, но политический вектор и по сей день направлен на создание единого государственного кадастра недвижимости, по-прежнему не очень заботясь о правовых характеристиках формируемых объектов, которые могут быть установлены только

на основании проектов планировки и межевания территорий, правил землепользования и застройки.

На наш взгляд, проблема развития городов (иных поселений) – это часть государственной политики, которая не может быть полностью отдана на откуп муниципалитетам. Разве не из процветающих городов и поселков складывается благополучие Государства?

Причем, Государство не то чтобы совсем не уделяет внимания развитию территорий и земельно-имущественным отношениям. Оно, видимо, решило сократить путь к получению доходной части бюджетов, пропустив полностью процесс создания системы градорегулирования, направив все усилия на создание автоматизированной системы Государственного кадастра недвижимости. Такой подход опасен для развития городов и губителен для земельно-имущественных отношений в целом. Кто заплатит за выкуп земельных участков для муниципальных или государственных нужд, предоставленных и зарегистрированных в кадастре без учета генплана, без учета красных линий? Конечно, муниципалитет. Как будет достигнута эффективность землепользования, если при формировании новых участков, или расформировании имущественных комплексов дореформенного времени не учитываются градостроительные требования, призванные обеспечивать нормативные условия эксплуатации объектов.

В развитие главных законов – кодексов Российской Федерации – на государственном уровне принимаются законы и нормативно-правовые акты, противоречащие и названным документам и друг другу. Не существует комплексного решения связанных неразрывно задач управления территориями, которые базируются на регулировании градостроительных и земельно-имущественных отношений. По большому счету, задач не так уж и много, чтобы сказать, что это непосильный труд – создание единой системы градостроительного планирования и управления развитием территорий. Теоретически все довольно просто. К первоочередным задачам следовало бы отнести: создание топографических съемок (в настоящее время министерством экономики утверждена концепция Российской инфраструктуры пространственных данных) и на их основе актуализация опорных планов поселений; разработку генеральных планов; разработку проектов планировки и межевания территорий в границах красных линий; принятие правил землепользования и застройки; формирование резервного фонда муниципальных земельных участков; массовое предоставление земельных участков на основе градостроительных планов; выполнение работ по землеустройству; государственный кадастровый учет объектов недвижимости; разграничение государственных земель по формам собственности.

Отсюда следует вывод о необходимости принятия специаль-

ной федеральной целевой программы, направленной на создание **системы градостроительного планирования и управления развитием территорий**. Но Правительство принимает программу, обеспечивающую реализацию узковедомственных задач – Федеральную целевую программу «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)»

Цель Программы - создание условий для планомерной и последовательной реализации государственной политики по обеспечению эффективного использования земли и иной недвижимости, активному вовлечению их в оборот и стимулированию инвестиционной деятельности на рынке недвижимости в интересах удовлетворения потребностей общества и граждан.

Цель программы практически соответствует целям градостроительной деятельности, целям устойчивого развития территорий. Но почему во главу угла ставится учетная система кадастра недвижимости, которую нужно рассматривать как один из завершающих элементов единого инструментального комплекса в системе управления недвижимостью и развитием территорий?

В чем причина такого явного противоречия здравому смыслу и действующему законодательству? Если Правительство находит средства для создания системы управления недвижимостью в структуре Минимущества и Росземкадастра (а теперь Роснедвижимости), то почему оно не подумало, что объекты недвижимости вначале нужно сформировать проектным способом, то есть обеспечить всеми необходимыми характеристиками:

- физическими (размеры земельного участка определяются при разработке проектов планировки или межевания);
- правовыми (правовой режим определяется в соответствии с градостроительными регламентами установленными правилами землепользования и застройки на основе генерального плана развития города и это, прежде всего назначение объекта);
- экономическими (кадастровая стоимость земельного участка определяться на основе комплексной градостроительной оценки территорий также в составе генерального плана развития города).

Редко кому приходит на ум застраивать город зданиями, на которые не существует проектов, а затем замерить их и оформить правовые документы. Всем известно, что это самовольная постройка. Почему так не бережно мы относимся к земле? Земельный участок – это тоже объект недвижимости. Порядок формирования земельных участков как объектов недвижимости следует из положений Градостроительного и Земельного кодексов. Но, очевидно, Правительство не взяло на себя труд создать единую систему вертикальной власти в сфере управления развитием территорий и

недвижимостью, которая бы обеспечивала комплексное и последовательное исполнение федерального законодательства. И ведомствам приходится методами соревнования друг с другом бороться за реализацию своих направлений. Так, если в полномочиях Роснедвижимости находится деятельность по регистрации земельных участков, формирование которых должно выполняться на основе градостроительных проектов и правил землепользования и застройки, но не выполняется в настоящее время, так как до сих пор не приведен Земельный кодекс РФ в соответствие с Градостроительным кодексом РФ, Роснедвижимость самостоятельно организует деятельность по территориальному землеустройству. В состав проектов территориального землеустройства до сих пор включается разработка проектов границ земельных участков, которые на территориях, подлежащих застройке не должны разрабатываться вообще. Уже почти два года действует Градостроительный кодекс РФ, который четко определил для целей предоставления земельных участков проектный документ – градостроительный план земельного участка, который разрабатывается в составе проектов межевания или как самостоятельный документ. В результате существующие ведомственные противоречия (между органами архитектуры и градостроительства и органами по управлению недвижимостью) обостряются, а граждане (владельцы объектов недвижимости) мучаются по коридорам власти в поисках решения вопросов об установлении их прав на земельные участки.

После принятия Градостроительного кодекса РФ, утверждена форма градостроительного плана земельного участка. Но, как не было согласия между отдельными процедурами, направленными на реализацию правовых механизмов владения и управления недвижимостью, так их и нет.

В стране действуют независимо друг от друга два документа, без которых нельзя зарегистрировать право на земельный участок: проект границ в составе проекта территориального землеустройства и градостроительный план в составе проекта межевания. Удивительно то, что в настоящий момент уже принят в первом чтении проект федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», который по-прежнему опирается на проект границ земельного участка, умалчивает о градостроительном плане и устанавливает порядок учета территориальных зон, понятие которых отождествляется с правовыми зонами, но явно противоречит всем определениям, данным градостроительным законодательством.

Отдают ли уполномоченные принимать такие решения органы, себе отчет в масштабах последствий созданных противоречий? Особенно масштабный ущерб наносится развитию территорий поселений при выполнении работ по разграничению государствен-

ной собственности на землю. Во-первых, работа даже в структуре одного ведомства не проводится комплексно: по отдельным заказам, разными подрядчиками проводятся работы по формированию земельных участков Федеральной собственности, собственности субъекта Федерации и муниципальной собственности. При этом, не учитываются ни красные линии, ни генеральные планы развития городов, ни выполняется анализ эффективности использования земель. Казалось бы, в рамках программы по разграничению госсобственности на землю, необходимо системно подойти к формированию земельных участков, исправить все возможные ошибки, совершенные ранее, не секрет, что их было огромное количество. Причин прежних ошибок множество: отсутствие комплексного подхода и нормативов, несовершенство законодательной базы и технологий, слабая подготовка кадров и многие другие. В Сибири, например, в послевоенный период в спешке оформлялись тысячи участков для размещения предприятий ВПК и в качестве принадлежности к ним, относились территории жилых кварталов. С течением времени изменилось многое: проложены новые улицы, системы муниципального инженерного обеспечения, намеченные ранее к строительству имущественные комплексы не достигли заложенного проектом уровня... Так почему сегодня при формировании участков Федеральной собственности исполнители программы не учитывают все эти важнейшие причины, предполагается, что росчерком руки не всегда грамотного чиновника в 50-е годы было оформлено незыблемое право Федеральной собственности на землю. Какие последствия? Даже если эти излишние для Федерации земли будут переданы даром, сколько еще чиновников должно потрудиться в целях этой передачи в установленном законом порядке? Почему нельзя сразу по-хозяйски подойти к решению проблемы разграничения? Ведь мы говорим не о бытовом «разводе», вся собственность – федеральная, региональная, муниципальная – составляет богатство единой России. Заботиться об этом богатстве нужно сообща на основе единых принципов, главным из которых является принцип наилучшего использования земли в интересах настоящего и будущих поколений, а значит, до принятия решения все должно быть проанализировано – генеральный план, технические характеристики, установленные ранее права.

Всё было бы иначе, если бы вышеназванная целевая программа явилась бы объединяющим ведомственные проблемы, крупномасштабным мероприятием, направленным на реализацию государственной политики по созданию благоприятной среды жизнедеятельности, по созданию эффективной системы землепользования, по развитию рынка недвижимости. Такая программа могла бы иметь название **«Создание системы градостроительного**

планирования и управления развитием территорий, формирования и учета объектов недвижимости в единой системе территориального кадастра Российской Федерации», и включать в себя:

- разработку и совершенствование нормативной правовой базы реализации государственной политики в области планирования развития территорий, государственного территориального кадастра, в том числе ИСОГД и кадастра недвижимости, учета недвижимости, реформирования и регулирования градостроительных, земельных и имущественных отношений;

- обеспечение проведения работ по градостроительному планированию развития территорий и поселений посредством разработки градостроительной документации;

- создание единой системы градорегулирования на основе правил землепользования и застройки, разрабатываемых по единой методике органами местного самоуправления в соответствии с утвержденными генеральными планами и документации по планировке территорий поселений;

- создание на территории Российской Федерации системы формирования единых объектов недвижимости на основе градостроительных планов земельных участков;

- создание на территории Российской Федерации государственного территориального кадастра как системы государственного учета единых объектов недвижимости, представляющей собой совокупность построенных на единых методологических и программно-технических принципах государственных баз данных, содержащих перечни объектов учета и данные о них и подлежащих учету в Государственном регистре баз и банков данных (в том числе, базовые пространственные данные);

- разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований;

- постановку на государственный кадастровый учет земельных участков всех форм собственности и связанных с ними объектов недвижимого имущества, являющихся объектами гражданско-правового оборота и налогообложения;

- создание автоматизированной системы управления недвижимостью, реформирования и регулирования градостроительных, земельных и имущественных отношений;

- подготовку и переподготовку кадров, обеспечивающих эффективную деятельность по градостроительному и экономическому прогнозированию, комплексной оценке территорий, планированию развития территорий, управлению недвижимостью, государственному кадастровому учету земель и иных объектов недвижимости на

уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Таким образом, само собой следует предложение о внесение изменений в принятую Федеральную целевую программу. Реализация такой программы коренным образом изменит существующую болезненную ситуацию в развитии градостроительных и земельно-имущественных отношений.

Но в то же время, авторы настоящего фантастического по своей простоте и наивности предложения понимают, что такой программы просто не может быть, а потому далее последуют предложения по принятию муниципальных, региональных и федеральной программ, которые при убедительных обоснованиях могут быть приняты.

§2. Предложение по принятию региональных ведомственных программ, направленных на реализацию Градостроительного кодекса РФ и приоритетного национального проекта «Гражданам России – доступное и комфортное жильё».

Для обеспечения комплексного подхода к управлению развитием территорий страны предлагается рассмотреть возможность принятия ведомственных региональных программ, направленных на реализацию Градостроительного кодекса РФ и приоритетного национального проекта «Гражданам России – доступное и комфортное жильё».

В качестве примера приведем основные положения проекта региональной целевой программы: «Разработка градостроительной документации территориального планирования, градостроительного зонирования и по планировке территории муниципальных образований субъекта РФ на 2006-2009 гг.».

Цели Программы:

Обеспечение всех муниципальных образований субъекта РФ всеми видами градостроительной документации, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ (документами территориального планирования, градостроительного зонирования и документацией по планировке территорий).

Разработка для всех муниципальных образований субъекта РФ комплексных систем управления развитием территорий, обеспечивающих повышение эффективности и качества управленческих решений при минимальных затратах бюджетных средств и максимальном учете всех возможных факторов, влияющих на принятие решения.

Задачи Программы:

Обеспечение публичности и открытости процесса предоставления земельных участков для строительства в муниципальных образованиях субъекта РФ;

Сокращение сроков инвестиционного периода в строительстве объектов капитального строительства от подачи заявления о предоставлении земельного участка для строительства и до государственной регистрации права собственности на построенный объект;

Сокращение и упрощение административных процедур на этапах инвестиционного периода в строительстве;

Внедрение в практику деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований института торгов (конкурсов, аукционов) в качестве преимущественного способа предоставления земельных участков для строительства, в наибольшей степени отвечающего принципам демократизма и справедливости;

Привлечение инвестиций в жилищное строительство, коммунальное хозяйство, социальную, инженерную и транспортную инфраструктуру муниципальных образований субъекта РФ.

Создание условий для широкого участия граждан в подготов-

ке и принятии градостроительных решений при соблюдении социального баланса общественных и частных интересов в развитии городов и иных поселений;

Создание муниципальных систем информационного обеспечения градостроительной деятельности муниципальных районов и городских округов субъекта РФ, включающие в себя современную обновленную топографо-геодезическую основу (базовые пространственные данные);

Обеспечение органов местного самоуправления субъекта РФ всей необходимой информацией для целей управления развитием соответствующих территорий муниципальных образований.

Характеристика программных мероприятий:

1. Совершенствование нормативно-правовой базы субъекта РФ по вопросам градостроительной деятельности.

2. Создание новых топографических карт территорий муниципальных образований субъекта РФ.

3. Разработка комплексных проектов управления территориально-пространственным развитием муниципальных образований, включающих:

- документы территориального планирования – схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы городских округов, городских и сельских поселений;

- планы реализации схем территориального планирования муниципальных районов, планы реализации генеральных планов городских округов, городских и сельских поселений;

- документы градостроительного зонирования – правила землепользования и застройки межселенных территорий муниципальных районов, правила землепользования и застройки городских округов, городских и сельских поселений;

- документация по планировке межселенных территорий муниципальных районов, планируемых к застройке, документация по планировке территории городских округов, городских и сельских поселений;

- программа инвестиционного освоения территории муниципального района; городского округа; городского, сельского поселения (в зависимости от характеристик инвестиционной привлекательности территории);

создание системы информирования населения муниципальных образований о принимаемых органами местного самоуправления градостроительных решениях путем проведения публичных слушаний.

4. Создание служб по ведению информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) в муниципальных районах и городских округах, материально-техническое и программное обеспечение муниципальных органов архитектуры и градостроительства, в том числе служб ИСОГД, формирование при Департаменте строительства и архитектуры Администрации субъекта РФ постоянно действующей региональной системы обучения,

профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в области архитектуры и градостроительства.

Ожидаемые конечные результаты реализации программы и показатели социально-экономической эффективности.

Экономическая эффективность:

1) активизация инвестиционного процесса в субъекте РФ;
2) сокращение сроков подготовки инвестиционного процесса на основе:

- обеспечения органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц оперативной, полной, достоверной и регулярно обновляемой информацией о среде жизнедеятельности, ее предполагаемых изменениях, в том числе об ограничениях использования территорий и объектов недвижимости в градостроительстве, другой информацией, необходимой для градостроительной, инвестиционной, землеустроительной и иной хозяйственной деятельности;

- оценки и налогообложения объектов недвижимости,

- сокращения времени и повышения качества обработки документов.

При функционировании системы продолжительность осуществления инвестиционных проектов значительно сократится, что позволит обеспечить увеличение как коммерческой эффективности капитальных вложений за счет повышения уровня рентабельности проектов, так и бюджетной эффективности за счет расширения налогооблагаемой базы от деятельности вновь введенного в действие объекта.

Социальная эффективность:

1) улучшение экологической обстановки в субъекте РФ;
2) повышение уровня контроля со стороны населения за принятием управленческих решений по вопросам градостроительства и формирования объектов недвижимости на территории;

3) увеличение рабочих мест вследствие повышения инвестиционной привлекательности территории и активизации инвестиционных процессов;

4) повышение качества жизни населения;

5) повышение квалификации работников органов архитектуры и градостроительства и других участников формирования системы.

К преимуществам предлагаемой программы следует отнести комплексный подход к решению задач муниципального развития. За счет объединения отдельных мероприятий в систему достигается экономия средств на выполнение каждого вида работ, минимум на 30%. Кроме того, создание автоматизированной информационно-аналитической системы управления муниципальным развитием (с использованием ГИС – технологий) и единой системы управления базами данных всех муниципальных служб обеспечивает оперативность в межведомственных отношениях и целостность принимаемых управленческих решений.

§3. Предложения по ожидаемой бюджетной эффективности в результате комплексного подхода к разработке градостроительной документации

По данным на конец 2005 года (более свежих сведений обнаружить не удалось, но думается, что ситуация кардинально не изменилась) в Российской Федерации насчитывалось 24.510 муниципальных образований (МО). Из них: муниципальных районов – 1819, городских округов – 520, городских поселений – 1823, сельских поселений – 20.112, внутригородских территорий городов федерального значения – 236. Под предлагаемый вариант подготовки градостроительной документации однозначно подпадают городские и сельские поселения, что в общей сложности составляет 21.935 МО, или 89% от общего числа МО. Прибавив к ним определенную часть муниципальных районов и городских округов с численностью населения до 50 тыс. жителей, получим в итоге ориентировочно 95% МО – подавляющую часть муниципалитетов, которые могли бы быть обеспечены градостроительной документацией в полном объеме за относительно небольшой период времени (по крайней мере, это необходимо сделать до «градостроительного «Юрьева дня» для муниципальных образований – 1 января 2010 года, срок, после которого запрещается выдавать разрешения на строительство при отсутствии правил землепользования и застройки).

Внушительное количество муниципальных образований в Российской Федерации, а также задачи поставленные Правительством в рамках приоритетного национального проекта, который нельзя рассматривать без взаимосвязи с другими национальными проектами (образование; здравоохранение; культура), позволяет сделать вывод, о том, что поиск наиболее эффективного пути разработки и реализации градостроительной документации – дело важное и серьезное.

Предлагаются следующие направления достижения бюджетной эффективности в части реализации жилищной реформы:

- за счет применения комплексного подхода к разработке градостроительной документации и создания автоматизированных ИСОГД;
- за счет применения программно-целевых методов при разработке проектов планов реализации генеральных планов поселений;
- за счет разработки и принятия программ инвестиционного освоения территорий на основе планов реализации генеральных планов и систем взимания земельных платежей с учетом градостроительной ценности земель.



Примерный расчет бюджетной эффективности от внедрения методов комплексного проектирования.

Рассмотрим четыре варианта разработки всех видов градостроительной документации на условное поселение – 50 тысяч населения.

Стоимость разработки проектов рассчитаем в условных единицах.

1 У.Е – примерно 1 миллион рублей (где-то больше, где-то меньше, все зависит от местных условий, наличия исходной информации, амбиций проектировщика, возможностей муниципалитета, а расценок утвержденных нет...).

1. Вариант. Вся документация разрабатывается на бумажных носителях с применением простейших несвязных компьютерных технологий. Задания разные. Проектировщики разные.

2. Вариант. Вся документация разрабатывается на бумажных носителях с применением простейших несвязных компьютерных технологий. Разработка комплексная по одному заданию и одним проектировщиком.

3. Вариант. Вся документация разрабатывается в электронном виде с применением новейших компьютерных технологий. Разработка комплексная по одному заданию и одним проектировщиком. Последовательность разработки установленная кодексом: генеральный план; правила землепользования и застройки; документация по планировке.

4. Вариант. Вся документация разрабатывается в электронном виде с применением новейших компьютерных технологий. Разработка комплексная по одному заданию и одним проектировщиком. Последовательность разработки изменена: генеральный план; документация по планировке; правила землепользования и застройки.

5. Вариант. Аналогичен четвертому, но комплексный проект разрабатывается сразу на весь муниципальный район.





РАСЧЕТ ЭКОНОМИИ ФИНАНСОВЫХ ЗАТРАТ ПРИ РАЗРАБОТКЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ



§4. Предложения по совершенствованию градостроительного законодательства в части упрощения порядка подготовки градостроительной документации для некоторых видов городских и сельских поселений

Методика подготовки комплексных проектов управления развитием территорий может, и по нашему мнению, должна быть предусмотрена в Градостроительном кодексе РФ в качестве законодательно установленной возможности упрощения содержания и порядка разработки градостроительной документации для небольших по численности муниципальных образований – городских и сельских поселений с численностью населения до 50 - 100 тысяч человек. В первую очередь такое нововведение должно коснуться вновь образованных муниципальных образований, не обладающих достаточной финансовой базой для подготовки всего комплекса градостроительной документации в объеме и последовательности, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ.

На самом деле, эта идея не нова, и уже была реализована в Градостроительном кодексе РФ 1998 года. Согласно п.3 ст.35 Кодекса генеральный план города с численностью населения до пятидесяти тысяч человек и генеральный план сельского поселения могут разрабатываться вместе с проектом планировки территорий указанных поселений как единый документ.

В действующем Градостроительном кодексе РФ аналогичные нормы не содержатся. Устанавливаемая им последовательность разработки градостроительной документации, начиная с генерального плана поселения, затем правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, равным образом распространяется на все муниципальные образования без учета объективно существующих различий между небольшим сельским поселением и крупным мегаполисом – городским округом.

А эти различия позволяют обеспечить всей необходимой градостроительной документацией малочисленное поселение с несложной планировочной структурой, с небольшим количеством и в большинстве случаев однородных объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур. При этом проектные работы могут быть выполнены одной проектной организацией и сразу в полном объеме. Сокращаются бюджетные расходы на подготовку документации, поскольку сбор исходных данных осуществляется один раз на все виды работ, конкурс на определение проектной градостроительной организации проводится также один раз, равно как и публичные слушания по градостроительным документам, требующим до их утверждения рассмотрения с участием населения муниципального образования. Сводятся к минимуму организационные

процедуры, проводимые местной администрацией при подготовке конкурсов на отбор организаций – исполнителей документации, по согласованию и экспертизе градостроительной документации, организации и проведению публичных слушаний по каждому из ее видов в отдельности.

Как итог, поселение за относительно короткий срок (3-5 месяцев) получает всю необходимую по законодательству градостроительную документацию. В масштабе страны – существенно ускоряется процесс создания условий для реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

§5. Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности и Государственный кадастр объектов недвижимости

Проблема взаимопонимания в сферах градостроительной деятельности и управления земельно-имущественным комплексом в России существует с девяностых годов прошлого столетия, с тех давних пор, когда началась земельная реформа. Функции по оформлению землеотводных документов были переданы органами архитектуры и градостроительства вновь созданным земельным комитетам, и началась глобальная инвентаризационно-кадастровая компания. На протяжении пятнадцати лет градостроительные и земельно-имущественные отношения претерпевают разные периоды, от абсолютного противостояния до временного перемирия, выраженного в насильственном сосуществовании, в то время, когда очевидно, что и те, и другие являются обязательными общественно-деловыми отношениями в процессах связанных с управлением развитием территорий и защиты прав собственников недвижимости.

В рамках реализации земельной реформы, в 1998 году был принят Федеральный закон «О государственном земельном кадастре», регламентирующий создание государственного земельного кадастра как единого государственного информационного ресурса, задачей которого является массовый систематизированный учет всех земельных участков для целей защиты прав собственников недвижимости, налогообложения в связи с установленной платностью землепользования в нашей стране, а также информационного обеспечения органов управления всех уровней легитимными сведениями о земле и недвижимости.

Как инструмент реализации градостроительной политики был создан Государственный градостроительный кадастр (ГГК), задачей которого было обеспечение заинтересованных органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверной информацией о среде жизнедеятельности, ее предполагаемых изменениях, в том числе об ограничениях использования территорий и объектов недвижимости в градостроительстве, другой информацией, необходимой для градостроительной, инвестиционной, землеустроительной и иной хозяйственной деятельности, оценки и налогообложения объектов недвижимости. При этом создание ГГК регламентировалось Положением о ведении Государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации.

Финансирование создания ГЗК осуществлялось в рамках фе-

деральных целевых программ, а финансирование ГГК было отдано на откуп субъектам РФ и муниципальным образованиям, результатом чего явилась неоднородность развития ГГК в различных регионах России.

С течением времени изменялось, преобразовывалось, совершенствовалось земельное и градостроительное законодательство. В настоящее время взамен ГГК в соответствии с Градостроительным кодексом, принятым в 2004 году, формируются информационные системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД), создание которых регламентируется постановлением Правительства Российской Федерации №363.

Градостроительный кодекс РФ определяет информационные системы обеспечения градостроительной деятельности, как организованный систематизированный свод документированных сведений о развитии территорий, об их застройке, о земельных участках, об объектах капитального строительства и иных необходимых для осуществления градостроительной деятельности сведений. Как видно современный кодекс существенно ограничил сферу влияния ИСОГД в сравнении с ГГК. Кроме того, ИСОГД создается исключительно на муниципальном уровне и сведения, содержащиеся в системе, не имеют государственного статуса. Сведения ИСОГД включают в себя утвержденную градостроительную документацию, в составе которой устанавливаются функциональные и территориальные зоны, а также зоны с особыми условиями их использования, и так называемые «дела о застроенных и подлежащих застройке земельных участках», в состав которых входят градостроительные планы земельных участков.

Проектом федерального закона «О государственном кадастре объектов недвижимости» ГЗК предполагается преобразовать государственный земельный кадастр (ГЗК) в государственный кадастр объектов недвижимости (ГКОН). Названный проект предназначен для регулирования отношений, возникающих при проведении государственного кадастрового учета объектов недвижимости, территориальных и функциональных зон, зон с особыми условиями использования территорий, а также порядок и условия проведения кадастровой оценки объектов недвижимости. Государственный кадастр объектов недвижимости — систематизированный свод сведений и документов об объектах кадастрового учета, прошедших государственный кадастровый учет, а также сведений об административно-территориальном и кадастровом делении.

При этом регистрация прав на недвижимость и ее учет последовательно и неуклонно превращаются в систему, с которой сталкивается всё возрастающее число граждан и юридических лиц. По мере продолжающегося развития рынка недвижимости значимость

этой системы и для отдельных граждан, и для экономики страны в целом также будет возрастать.

При всей сложности и неоднозначности внутренней организации и функционирования этой системы, потребители ее услуг - простые граждане и представители юридических лиц склонны рассматривать ее как единое целое, не слишком задумываясь о том, что эта система складывается из отдельных компонентов. Целостность системы может быть обеспечена только последовательными действиями по: формированию земельного участка, которому предшествует градостроительное проектирование; техническому учету зданий, строений и сооружений; кадастровому учету земельных участков; регистрации сделок и прав на недвижимость. Потребителей не очень интересуют внутренние проблемы функционирования и взаимодействия причастных к этим действиям организаций. Для лиц, обращающихся в эти организации, гораздо более важно получить ответы на весьма, казалось бы, простые вопросы. Например, сколько нужно потратить времени и денег, чтобы получить разрешение на строительство, или зарегистрировать, скажем, право собственности на квартиру, отдельно на земельный участок или на земельный участок и расположенный на нем дом.

В соответствии с законодательством РФ, последовательность действий, обеспечивающих регистрацию прав на недвижимость следующая:

- формирование объекта недвижимости;
- постановка на государственный кадастровый учет;
- государственная регистрация прав.

Из самых общих определений ИСОГД и ГКОН уже следуют общие предметы ведения, это формирование и учет земельных участков, территориальных зон и зон с особыми условиями их использования. Безусловно, что и информационные системы обеспечения градостроительной деятельности и государственный кадастр объектов недвижимости должны содержать информацию о названных объектах, но, к сожалению, законопроект о кадастре не учитывает норм вновь принятого Градостроительного кодекса и противоречит самой сути процессов, связанных с формированием объектов недвижимости. Основное противоречие сложившейся ситуации – полное исключение градостроительной документации, назначением которой и является определение методами последовательного приближения границ земельных участков и видов его разрешенного использования, включая ограничения.

Разрешение создаваемых искусственным путем проблем регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений лежит в четком разграничении функций и установлении регламентов взаимодействия служб информационного обеспече-

ния градостроительной деятельности (ИСОГД) и государственного кадастра объектов недвижимости (ГКОН). Системы нужно рассматривать параллельно, четко разграничив предметы ведения.

Особое внимание следует уделить двум главным событиям, при которых должны быть четко разграничены полномочия и, одновременно, выстроено взаимодействие ИС ОГД и АС ГКОН:

1. Формирование объекта недвижимости;
2. Постановка на государственный кадастровый учет земельных участков.

В соответствии со статьей 7 п.2 Земельного кодекса правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Кроме того, там же указано, что любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

В настоящее время, в едином государственном реестре земель (ЕГРЗ) при проведении кадастрового учета в строке «разрешенное использование» фактически указывается цель предоставления земельного участка на основании правоустанавливающего документа. Перечень же видов разрешенных использований и ограничений формируется в соответствии с Градостроительным кодексом в документе «Градостроительный план земельного участка» на основании зонирования территории, установленного в других градостроительных документах: правилах землепользования и застройки и генеральных планах. Таким образом, правовой режим устанавливается органами местного самоуправления при предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства на основании градостроительной документации, но не переносится в ГКН и не приобретает, тем самым, правовой статус.

Правообладатель земельного участка не может воспользоваться вышеуказанным правом без наличия у него сведений о правовом режиме использования земельного участка.

Для понимания источника права на использование объектов недвижимости, для разъяснения откуда должно взяты «разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий», приведём самые общие целевые установки градостроительной документации различных видов.

Генеральный план - обобщенное (стратегическое) функциональное зонирование и нормативные градостроительные ограничения.

Проект планировки – красные линии, границы зон с особыми условиями их использования, виды и параметры разрешенного освоения территорий.

Правила землепользования и застройки – границы территориальных зон и зон с особыми условиями их использования, градостроительные регламенты, включающие виды и параметры разрешенного освоения территориальных зон.

Проект межевания – проектные границы земельных участков (как частных так и публичных) и ограничений на их использование.

Градостроительный план земельного участка – извлеченные данные из всех видов градостроительной документации о границах и разрешенном использовании конкретного земельного участка.

Из анализа результатов градостроительной документации можно определить (при множестве возможных подвариантов) место установления «разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий» в процессе формирования и учёта объекта недвижимости.

Идеальной и понятной была бы ситуация, когда утвержденные генеральные планы, проекты планировки и правила землепользования и застройки уже являлись бы объектами ИСОГД, и на их основе по мере необходимости осуществлялось бы формирование объектов недвижимости. Но, даже не имея комплексной градостроительной документации градостроительное законодательство даёт возможность разрабатывать градостроительный план в составе проекта межевания, либо как самостоятельный документ (в случае, если земельный участок уже сформирован и требуется установить пределы его разрешенного использования).

Наиболее логичной при этом представляется следующая схема формирования и учета объектов недвижимости:

- Разработка и утверждение проекта межевания, включающего градостроительные планы земельных участков;
- Вынос границ земельного участка и ограничений на его использование на местность, согласование фактических границ с правообладателями соседних участков;
- Оформление межевого (землеустроительного) дела с включением в него сведений о разрешенном использовании земельного участка и постановка объекта на государственный кадастровый учёт.

Таким образом, ИСОГД для ГКН – предоставляет информацию в виде извлечения сведений из состава градостроительной документации о границах зон градостроительных ограничений (территориальные зоны из правил землепользования и застройки; зоны с особыми условиями использования территорий и зоны действия публичных сервитутов из документации по планировке; проектные границы земельных участков, планируемых для освоения, в

том числе зарезервированных либо подлежащих изъятию в форме градостроительных планов) для учета при постановке на государственный кадастровый учет земельных участков.

ГКН для ИСОГД – предоставляет информацию о границах земельных участков и ограничениях на их использование, поставленных на государственный кадастровый учет для формирования дел о застроенных и подлежащих застройке земельных участках.

Причем, и те и другие должны предоставлять данные в соответствии с согласованными техническими требованиями.

Краеугольным документом, «болевой точкой» анализируемой проблемы является определение места в процессах управления развитием территорий градостроительной и землеустроительной документации. На уровне столкновения интересов следует рассматривать из градостроительной документации – градостроительный план земельного участка, а из землеустроительной – проект границ земельного участка.

И тот и другой – проекты. Эти проекты предназначены для формирования земельного участка. Очевидно, что для реализации одной задачи нужен один проект. Либо могут быть выделены разновидности этой задачи. В данной ситуации, мы предлагаем подразделить земельные участки по видам их использования:

- застроенные и подлежащие застройке земельные участки (вариант: земельные участки, на которые распространяется действие градостроительного регламента);

- земельные участки, предоставляемые для целей не связанных со строительством (вариант: земельные участки, на которые не распространяется действие градостроительного регламента).

По отношению к первому виду должны формироваться градостроительные планы, в составе которых готовится чертеж с отображением проектных границ земельного участка, границ всех необходимых ограничений и содержащий сведения о разрешенном использовании этого участка. По отношению ко второму виду могут готовиться проекты границ земельного участка в соответствии с требованиями земельного законодательства. Процедура постановки земельного участка на государственный кадастровый учёт на основании проекта границ в законопроекте детально прописана.

А вот для обеспечения взаимосвязанности процессов подготовки градостроительного плана земельного участка и государственного кадастрового учета, необходимо добиться, чтобы эти процессы стали звеньям единой непрерывной цепи, ни в чем друг другу не противоречили, и не пересекались. Поэтому, при подготовке градостроительного плана должна использоваться информация кадастра недвижимости об учтенных ранее соседних участках (в том числе, о границах самого земельного участка и установленных

границах территориальных зон и зон с особыми условиями использования), а непосредственно план (чертеж) земельного участка должен составляться по всем правилам формирования кадастра недвижимости. При осуществлении кадастрового учета этот план с границами земельного участка, градостроительными ограничениями и их координатным описанием должен передаваться в электронном виде службами по ведению ИСОГД в установленном порядке в службу по ведению государственного кадастра недвижимости (ГКОН).

В настоящее время в комитетах Государственной Думы РФ, а также профессиональных сообществах землеустроителей, градостроителей, технических инвентаризаторов идет бурное обсуждение принятого в первом чтении проекта Федерального закона «О государственном кадастре объектов недвижимости», разработанного Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости. Применительно к процедуре формирования земельного участка, изготовления и утверждения проекта его границ, законопроект выпадает из контекста понимания последовательности и содержания действий по пространственному освоению, обустройству и развитию территорий, установленных современным градостроительным законодательством.

Для обоснования предлагаемой схемы формирования застроенных и подлежащих застройке земельных участков, проследим последовательность действий на примере муниципального образования (поселения, городского округа), которая может быть представлена следующим образом: генеральный план (документ территориального планирования, устанавливающий функциональное зонирование территории и определяющий перспективы ее градостроительного развития в целом, в разрезе основных сфер обеспечения жизнедеятельности) ----- правила землепользования и застройки (документ градостроительного зонирования, устанавливающий территориальные зоны и градостроительные регламенты их использования, единый правовой режим использования всех объектов недвижимости, расположенных в пределах границ конкретной территориальной зоны) ----- документация по планировке территории (проекты планировки, проекты межевания и градостроительные планы земельных участков), конкретизирующая решения генерального плана и требования по использованию недвижимости в правилах землепользования и застройки применительно к конкретному земельному участку. При этом, проекты межевания разрабатываются в целях установления границ застроенных и подлежащих застройке земельных участков, которые указываются в градостроительных планах земельных участков. Необходимость в землеустроительной процедуре подготовки проекта границ земельного участка в рамках территориального землеустройства от-

падает. Утвержденный органом местного самоуправления градостроительный план земельного участка является основанием для проведения землеустроительных работ по установлению его границ на местности, согласования границ с заинтересованными лицами, а также постановки земельного участка на государственный кадастровый учет. Кроме того, градостроительные планы, будучи выполненными на современной топографо-геодезической основе, с координатной привязкой, по своей точности не только не уступают, а подчас превосходят аналогичные действия в рамках землеустроительного процесса. Данная процедура сокращает и упрощает порядок приобретения прав на земельные участки, способствует более эффективной реализации приоритетного национального проекта «Гражданам России – доступное и комфортное жилье».

Таким образом, определение проектных границ земельного участка является сферой градостроительства и градостроительного законодательства, так как представляет собой конечную стадию процесса пространственного освоения территории, определения ее функционального и разрешенного использования в границах конкретного земельного участка. Сферой землеустройства и земельного законодательства, в свою очередь, должны охватываться технические процедуры по установлению и закреплению на местности проектных границ земельного участка, согласованию данных границ со смежными землепользователями.

Вопреки описанной схеме проект ФЗ «О государственном кадастре объектов недвижимости» закрепляет право подготовки проекта границ земельного участка за кадастровым инженером (ст.8), а утверждения – за лицом, обладающим вещными правами на земельный участок. Такой подход представляется неправильным по сути, а также противоречащим Градостроительному кодексу РФ, устанавливающим полномочия по подготовке, согласованию, публичному обсуждению (в отношении проектов планировки и проектов межевания) и утверждению документации по планировке территории муниципальных образований органами местного самоуправления.

Возможно предположить, что одной из причин описанных выше отклонений от норм Градостроительного кодекса РФ явилось несвоевременное приведение в соответствие с ним земельного законодательства, в частности, Земельного кодекса РФ. Так, Земельный кодекс, в статьях 30-32 о порядке предоставления земельных участков для строительства, вообще не упоминает о градостроительном плане земельного участка. Для устранения явных нарушений в Земельный кодекс РФ, следует внести соответствующие изменения.

Вывод. Для согласованного взаимодействия в процессах формирования земельных участков, оптимизации затрат и устра-

нения при этом излишних административных барьеров, необходимо в первую очередь внести изменения в Земельный кодекс РФ и законопроект «О государственном кадастре объектов недвижимости», а во вторую – выработать единые требования к технологиям подготовки градостроительных планов земельных участков и их регистрации в ИСОГД, обеспечивающих оперативный учет сформированных земельных участков в ГКН. Объектами учета ИСОГД должны быть градостроительные решения, в том числе формализованные в виде проектных границ функциональных и территориальных зон, а также зон с особыми условиями их использования. Объектами учета ГКН должны быть объекты недвижимости, сформированные в соответствии с градостроительными планами, содержащими всю необходимую информацию о разрешенном использовании и ограничениях.

Обращаем внимание на принципиальное и четкое отличие двух систем. ИСОГД – учитывает проектные градостроительные решения. ГКН – учитывает реальные, сформированные на местности объекты недвижимости, в том числе и границы земельных участков, и границы зон ограничений использования сформированного объекта недвижимости. К ограничениям относятся: границы зон действия публичных сервитутов; линии застройки; границы зон с особыми условиями использования территорий и т. д. Все эти ограничения носят правовой характер, но вводить обобщающий термин «правовые зоны», отсутствующий в градостроительном законодательстве, вряд ли целесообразно.

Терминологию градостроительного и земельного законодательства следует привести в соответствие, позволяющее однозначно понимать те или иные положения. Данное предложение уже было подробно и обосновано сформулировано ГИС-Ассоциацией и соисполнителями работ по НИОКР «Разработка концепции информационной системы обеспечения градостроительной деятельности», проводимых по государственному контракту с МЭРТ в 2005 г.

Устранение названных противоречий – это серьезная государственная задача, решение которой существенно улучшит жизнь многих граждан и положительно повлияет на развитие экономики страны в целом.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации;
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации 1998 г.;
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации 2004 г.;
4. Земельный кодекс Российской Федерации;
5. Водный кодекс Российской Федерации;
6. Лесной кодекс Российской Федерации;
7. Жилищный кодекс Российской Федерации;
8. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
9. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
10. Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ»;
11. Федеральный закон от 03.06.2006 № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации»;
12. Федеральный закон от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»;
13. Федеральный закон от 04.12.2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»;
14. Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»;
15. Федеральный закон от 17.11.1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»;
16. Федеральный закон от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;
17. Федеральный закон от 03.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»;
18. Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;
19. Закон Российской Федерации от 10.06.1993 г. № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг»;
20. Закон Российской Федерации от 21.07.1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»;
21. Закон Российской Федерации от 07.02.1992 г. № 2300/1-1 «О защите прав потребителей»;
22. Закон РФ от 14.07.1992 г. «Об основах градостроительства в РФ»;
23. Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2004 г. № 1085 «Вопросы Федеральной службы по техническому и экс-

портному контролю»;

24. Указ Президента Российской Федерации от 11.02.2006 г. № 90 «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне»;

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.2005 г. № 698 «О форме разрешения на строительство и форме разрешения на ввод объекта в эксплуатацию»;

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.06.2006 г. № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности»;

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.11.2006 г. № 680 «О составе схем территориального планирования Российской Федерации»;

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2005 г. № 840 «О форме градостроительного плана земельного участка»;

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.02.2006 г. № 83 «Об утверждении правил определения и предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения и правил подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения»;

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2006 г. № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства»;

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.02.2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации»;

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.11.2006 г. № 702 «Об утверждении правил установления федеральными органами исполнительной власти причин нарушения законодательства о градостроительной деятельности»;

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.06.2006 г. № 384 «Об утверждении правил определения границ зон охраняемых объектов и согласования градостроительных регламентов для таких зон»;

34. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09.01.1998 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации;

35. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2005 г. № 468-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности части 3 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпункта 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального за-

кона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

36. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2006 года по делу № 1-Г06-20 по кассационной жалобе Архангельского областного Собрания депутатов на решение Архангельского областного суда от 14 апреля 2006 года;

37. Градостроительный кодекс Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий кандидата юридических наук А. П. Анасимова (рук. авт. к-ва), кандидата архитектуры, доцента Д. Г. Донцова и кандидата архитектуры, доцента Н. Г. Юшковой; дополнение к комментарию кандидата архитектуры Э. К. Трутнева;

38. Королев А.Н., Плешакова О.Н. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный). – М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. – 368 с.;

39. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации под редакцией доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки России С.А. Боголюбова;

40. Трутнев Э.К. Обсуждение проблемных вопросов градостроительной деятельности в связи с введением в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации;

41. Правовое зонирование города. Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях. М., Фонд «Институт экономики города», 2002;

42. Рекомендации по подготовке Правил землепользования и застройки. М., Фонд «Институт экономики города», Фонд «Градостроительные реформы», 2006;

43. Модель закона субъекта федерации в области градостроительной деятельности. М., Фонд «Институт экономики города», Фонд «Градостроительные реформы», 2006;

Любое использование материалов данной книги,
полностью или частично, без разрешения
правообладателя запрещается.

Береговских Анна Николаевна

**Управление развитием территорий
и градостроительная документация.**

Часть первая.

**Разработка градостроительной документации
муниципальных образований.**

Редактор Береговских А.Н.
Компьютерный дизайн Кошукова Ю.А.

Сдано в набор 01.04.2007 г. Подписано в печать 01.04.2007 г.
Формат 84 X 108 $\frac{1}{32}$. Печать офсетная. Бумага мелованная.
Тираж 5 000 экз.

ООО «РА «ГРАД», 2007 г.
Россия, 644043, г. Омск, ул. Щербанёва, 35,ы
тел. /факс. (3812) 47-02-19
e-mail: grad@itpgrad.com,
www. itpgrad.com

