

УДК 34 : 332.145

Д.В. Белоцеркович,

канд. юрид. наук,

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

Тихоокеанского государственного университета

(г. Хабаровск),

член рабочей группы Общественной палаты Хабаровского края

по общественному контролю

О.Е. Вахрушева,

ведущий специалист отдела контроля и документационного обеспечения

департамента архитектуры, строительства и землепользования

администрации города Хабаровска

**ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА
УРОВНЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА ХАБАРОВСКА)**

В статье проводится комплексный анализ правового регулирования территориального планирования муниципальных образований на примере города Хабаровска, рассматриваются проблемы и разрабатываются предложения по его дальнейшему совершенствованию.

Ключевые слова: *территориальное планирование, генеральный план, правила землепользования и застройки, муниципальное образование, документы территориального планирования, городская застройка.*

The article presents a comprehensive analysis of legal regulation for territorial planning of municipal formation on the example of Khabarovsk city. Challenges and proposals for its further improvement are developed.

Keywords: *territorial planning, master plan, rules of land use and development, municipal formation, documents of territorial planning, urban development.*

Территориальное планирование городского округа «Город Хабаровск» осуществляется в соответствии с федеральными нормативно-правовыми актами и соответствующими программами.

В целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, обеспечения учёта интересов граждан и их объединений, в генеральном плане Хабаровска определены основные задачи и стратегические направления тер-

риториального планирования до 2035 года. Сами же задачи территориального планирования города Хабаровска, исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов, направлены на определение функционального назначения территорий города и сводятся к следующему:

1. Сохранение индивидуального, неповторимого облика Хабаровска. Это связано, прежде всего, с сохранением исторического наследия. В генеральном плане

учтены все регламенты, связанные с объектами исторического наследия, которые обеспечивают сохранение многообразия городской среды города, сочетающей различные типы в исторически сложившемся районе города.

2. Существенное повышение эффективности использования городской среды путём достройки ранее незавершённых кварталов, ликвидации кварталов ветхой застройки, комплексной реконструкции территорий с повышением плотности их застройки в пределах нормативных требований; трансформация садоводств в районы жилой застройки, обеспечение их дополнительными ресурсами инженерных систем и объектами транспортной и социальной инфраструктуры, оптимизация функционального использования в соответствии с рентным потенциалом указанных территорий.

3. Обеспечение размещения объектов капитального строительства в соответствии с прогнозируемыми параметрами жилищного и общественного строительства на основе градостроительного освоения под застройку новых, свободных от застройки территорий, а также повышение эффективности использования сложившихся селитебных территорий.

4. При градостроительном освоении новых территорий и реконструкции сложившейся застройки необходимо сохранение индивидуальности городской среды, ценных природных ландшафтов.

5. Развитие и преобразование функциональной структуры Хабаровска в соответствии с прогнозируемым развитием основных функций и отраслей экономики города.

6. Сохранение и повышение естественного прироста населения. Положительная динамика численности населения обеспечивается за счёт снижения смертности, в первую очередь младенческой и в трудоспособном возрасте, увеличения рождаемости и миграционного прироста, при этом рост последнего предусматривается за счёт сокращения оттока населения, что возможно при повышении качества городской среды и соответственно конкурентоспособности Хабаровска среди крупных городов России.

7. Удовлетворение потребности населения Хабаровска в учреждениях обслуживания с учётом прогнозируемых характеристик социально-экономического развития города, социальных нормативов и норм, установленных Правительством Российской Федерации, и других нормативных документов.

Самым важным моментом в территориальном планировании города Хабаровска является его расположение на правом берегу реки Амур. Кроме правобережной материковой части города, в городскую черту входит ряд островов, расположенных в пойме реки Амур, в том числе часть острова Большого Уссурийского. На острове Большом Уссурийском расположены небольшой посёлок Уссурийский и коллективные садоводства.

В ходе разработки и обсуждения проекта на градостроительных советах были отклонены предложения развития города на острове Большом Уссурийском и на территории Еврейской автономной области.

Строительство на острове Большом Уссурийском отклонено как наиболее до-

рогостоящий вариант развития. В настоящее время река Амур меняет русло, происходят сложные русловые процессы, часть островов смывается. Для освоения этой территории необходимо проведение крупномасштабных дорогостоящих инженерных мероприятий по защите от затопления, подтопления, строительство моста и инженерной инфраструктуры.

Городской центр будет развиваться за счёт насыщения и разнообразия различными функциями. Его влияние будет распространяться по основным осям: вдоль берега реки Амур и ул. Краснореченской, а также по магистралям ул. Ленина, ул. Муравьева-Амурского – Карла Маркса, ул. Серышева.

Деятельность администрации города Хабаровска в области территориального планирования и градостроительного зонирования можно оценить по результатам отчёта о выполнении муниципальной программы города Хабаровска «Обеспечение разработки и реализации городской градостроительной деятельности и земельной политики на 2014–2018 годы» и ликвидации последствий масштабного наводнения на территории города Хабаровска.

У администрации города Хабаровска есть положительный опыт реализации программ комплексного освоения территории, например микрорайоны «Рабочий городок», «Строитель», «Прибрежный». Сейчас идёт работа в соответствии с программой по строительству микрорайона «Ореховая сопка», в частности жилищного комплекса «Березки». Первые дома здесь были построены в 2011 году. Администрация города активно выставляет на аукцион подготовленные земельные

участки для комплексного освоения территории, формируя и программу их освоения.

Проблема соотношения генерального плана и правил землепользования и застройки заложена в Градостроительном кодексе Российской Федерации, а именно в ст. 31. В соответствии с ч. 3 этой статьи подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учётом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования, требований технических регламентов, результатов публичных слушаний и предложений заинтересованных лиц, но, согласно ч. 9 ст. 31 ГрК РФ, орган местного самоуправления осуществляет проверку проекта правил землепользования и застройки, представленного комиссией, на соответствие требованиям технических регламентов, генеральному плану поселения, генеральному плану городского округа, схемам территориального планирования муниципальных районов, схемам территориального планирования субъектов Российской Федерации, схемам территориального планирования Российской Федерации.

Таким образом, в одной статье ГрК РФ одновременно устанавливаются требование учёта положений генерального плана при разработке правил землепользования и застройки и необходимость соответствия правил землепользования и застройки требованиям генерального плана.

В связи с этой юридической коллизией возникает закономерный вопрос о том, как соотносятся генеральный план и правила землепользования и застройки (да-

лее – ПЗЗ) между собой. Возможны три варианта такого соотношения: 1) ПЗЗ должны полностью соответствовать генеральному плану; 2) ПЗЗ могут учитывать положения генерального плана; 3) ПЗЗ должны соответствовать определённым положениям генерального плана.

По нашему мнению, за основу может быть принят вариант соотношения генерального плана и ПЗЗ, заключающийся в соответствии ПЗЗ генеральному плану в определённой части. При этом важно определить пределы такого соответствия. Поскольку генеральный план содержит как обязательные (утверждаемые) положения, так и необязательные (обосновывающую часть), следовательно, ПЗЗ должны соответствовать обязательным положениям генерального плана. Такой подход целесообразно чётко установить в ст. 31 ГрК РФ, чтобы исключить юридические коллизии при её применении на практике. Как представляется, обязательными для ПЗЗ являются границы населённого пункта и размещение объектов местного значения [3, с. 24–33].

Правила землепользования и застройки разрабатываются для создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований и привлечения инвестиций, в том числе путём предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешённого использования земельных участков, а не для выбора вида разрешённого использования земельного участка с целью снижения налогооблагаемой базы [4].

Для устранения такого несоответствия необходимо внести изменения в п. 2 ст. 7

«Состав земель в Российской Федерации» Земельного кодекса Российской Федерации изложив второй абзац следующим образом: любой вид разрешённого использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, по согласованию с органом местного самоуправления, что позволит предотвратить значительное снижение налоговой базы органов местного самоуправления.

В связи со стремительно изменяющимся градостроительным законодательством в последние 3 года, становится актуальным приведение местной нормативно-правовой базы градостроительного зонирования и территориального планирования в соответствие с федеральным законодательством, следовательно, документы градостроительного зонирования и территориального планирования города Хабаровска должны соответствовать как новым местным нормативам, так и, в первую очередь, российскому законодательству.

Так, например, в связи с тем, что 24 декабря 2014 г. вступил в действие новый классификатор видов разрешённого использования земельных участков, утверждённый приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 сентября 2014 г. № 540, департамент архитектуры, строительства и землепользования администрации города Хабаровска подготовил проект Правил землепользования и застройки городского округа «Город Хабаровск».

Но правила землепользования и застройки городского округа «Город Хабаровск» не удалось привести в соответ-

ствии с новым классификатором видов разрешённого использования земельных участков по причине того, что формулировки видов разрешённого использования в классификаторе бессмысленны, поскольку классификатор:

– в одних случаях делает привязку вида разрешённого использования к объекту: «магазины», «торговые центры», «склады»;

– в других – к виду экономической, хозяйственной деятельности: «банковская и страховая деятельность», «охрана природных территорий», «деловое управление»;

– в-третьих – использует пространственные понятия: «развлечения», «отдых», «историческая» и т.д.

С практической точки зрения целесообразно, как любому другому классификатору, использовать иерархический метод классификации и последовательный метод кодирования (класс, подкласс, группа, подгруппа, вид).

Кроме того, классификатор не различает основные, вспомогательные или условные виды разрешённого использования. Это противоречит ст. 37 Градостроительного кодекса РФ, согласно которой все виды разрешённого использования обладают юридической самостоятельностью.

Отсутствие указанного разделения позволяет правообладателю в зоне жилой застройки размещать гараж без жилого дома, ведь, когда вида разрешённого использования достаточно для кадастрового учёта (это предусмотрено примечанием 3 классификатора), жилая застройка может переродиться в территорию обслуживания автомобилей, соответственно градостроительное зонирование и территориальное

планирование будет только номинальным, что приводит к неустойчивому развитию территории города и нарушает функциональное зонирование различного назначения по генеральному плану города.

С учетом вышеперечисленных проблем, с которыми столкнулась администрация города Хабаровска в лице департамента архитектуры, строительства и землепользования администрации города Хабаровска, возможно два альтернативных варианта их решения:

1. Администрации города Хабаровска направить письмо Представительству Хабаровского края с просьбой обратиться в Правительство Российской Федерации по вопросу доработки классификатора видов разрешённого использования земельных участков, утверждённого приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 со следующими предложениями и обоснованиями:

1) классификатор содержит коррупциогенные факторы, поскольку для большинства общественных объектов отдельный вид использования «гаражи», «стоянки» для автомобилей сотрудников и посетителей классификатор не содержит. Например, в классификаторе вид использования «торговые центры (торгово-развлекательные центры)» предусматривает размещение гаражей и (или) стоянок для автомобилей сотрудников и посетителей, а вид использования «магазины» такого вида не содержит;

2) требует доработки примечание 2 классификатора, которым установлено, что «содержание видов разрешённого использования», перечисленных в настоя-

щем классификаторе, допускает без отдельного указания в классификаторе размещение и эксплуатацию линейного объекта, кроме «железных дорог общего пользования» и «автомобильных дорог общего пользования федерального и регионального назначения», размещение защитных сооружений, «насаждений», «информационных и геодезических знаков», если федеральным законом не установлено иное;

3) разработчики видели в этом положительный момент: «Это означает, что любому виду разрешённого использования присуща возможность размещения, например водопровода, линии связи, ЛЭП и других подобных объектов, и не требуется установление вспомогательных или основных видов разрешённого использования в целях размещения линейных объектов – они предусмотрены каждым видом разрешённого использования»;

4) проблема в том, что здания и инженерные объекты к ним могут принадлежать и эксплуатироваться разными лицами, таким образом, оформление прав затруднено;

5) в классификаторе не учтены виды использования земельных участков, которые необходимы для исполнения полномочий органом местного самоуправления (такие как «закрытые кладбища», «дома маневренного фонда», «наемные дома» и др.;

6) по тексту классификатора неоднократно встречается термин «размещение» (например, коды 1.15, 1.16, 1.18, 2.0 и т.д.), это приводит к тому, что часть земельных участков, на которых подобные объекты уже размещены, классификатором не охвачены. При этом теряется смысл улучшения объекта недвижимости в целях по-

вышения его стоимости, в том числе для целей налогообложения. Размещение не может длиться бесконечно, после завершения строительства приходит время ввода объекта в эксплуатацию.

2. Разработать новый проект генерального плана города Хабаровска и новые правила землепользования и застройки города Хабаровска.

Таким образом, ответ на вопрос о сложностях разработки Правил землепользования и застройки и генерального плана города и соответственно выборе второго варианта решения проблемы очевиден, причём не только и не столько для разработчиков Правил землепользования и застройки, сколько для администрации города, инвесторов данного региона и правообладателей земельных участков, действия которых в области градостроительства в будущем должны регламентироваться разработанным документом.

Градостроительное зонирование, оформленное в виде Правил землепользования и застройки, является средством реализации градостроительных планов развития города. В свою очередь, документы градостроительного зонирования закладывают основу для реализации документов последующего уровня вплоть до проектов строительства отдельных объектов.

Выбор второго варианта решения проблемы предполагает достижение ожидаемых конечных результатов:

- подготовку соответствующих современным нормам закона документов территориального планирования и Правил землепользования и застройки городского округа «Город Хабаровск», которые будут являться основой для обеспечения

устойчивого развития территории и создадут благоприятную среду жизнедеятельности на основе сбалансированного учёта природных, экологических, экономических, социальных и иных факторов;

- определение оптимальных градостроительных условий для инвестиционного процесса с учётом интересов города;

- повышение экономической эффективности градостроительной деятельности в результате рационального использования земель;

- активизацию сделок на рынке земли и недвижимости, создание благоприятного делового климата и роста объёмов инвестиций;

- развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, без нарушений норм;

- предупреждение спорных ситуаций юридического характера между землепользователями и администрацией города Хабаровска;

- сохранение объектов историко-культурного наследия и особо охраняемых природных территорий;

- безопасность и благоприятные условия жизнедеятельности человека.

Таким образом, реализации устойчивого развития города Хабаровска на основе территориального планирования напрямую зависит от земельной политики Правительства РФ и политики в области территориального планирования и градостроительства.

Список использованных источников

1 Конституция Российской Федерации :

принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (в ред. от 21.07.2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2 Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 28.12.2013 г.) // Российская газета. 2004. № 290.

3 Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 28.12.2013 г.) // Российская газета. 2001. № 211–212.

4 Об утверждении классификатора видов разрешённого использования земельных участков : приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 г. № 540 // Российская газета. 2014. 24 сентября.

5 О регламенте администрации г. Хабаровска : постановление мэра г. Хабаровска от 21.02.2005 г. № 310 // Справ.-прав. система «КонсультантПлюс».

6 Об утверждении Положения о департаменте архитектуры, строительства и землепользования администрации города Хабаровска : распоряжение администрации города от 11.03.2015 г. № 149-р // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края. 2013.