

Методические рекомендации по совершенствованию практики реализации Градостроительного кодекса Российской Федерации при территориальном планировании в субъекте РФ

Атаманова Е.А., Мишарин Ю.В.
Институт экономики Уральского отделения
Российской академии наук, Пермский филиал
Пермь, Россия

Строительная деятельность в Российской Федерации регламентируется Градостроительным кодексом РФ в рамках территориального планирования [1]. Важным моментом реализации Градостроительного кодекса РФ при осуществлении территориального планирования в субъекте РФ является согласование правовых актов территориального планирования (табл. 1).

Таблица 1

Согласование правовых актов территориального планирования

Критерии согласования	Акты РФ	Акты субъектов РФ	Акты ОМС
1	2	3	4
Ограничения (в каждом проекте правового акта территориального планирования учитываются решения других актов)	- субъектов РФ; - муниципальных образований	- РФ; - муниципальных образований	- РФ; - субъектов РФ
Кто согласует (в случае наличия предметов согласований)	- субъекты РФ; - ОМС	- РФ; - ОМС	- РФ; - субъекты РФ; - ОМС
Процедуры согласования, обсуждения	- заключения; - согласительные комиссии; - публичные слушания в установленных случаях	- заключения; - согласительные комиссии; - публичные слушания в установленных случаях	- заключения; - согласительные комиссии; - публичные слушания

Окончание табл. 1

1	2	3	4
Предмет согласования	- интересы субъектов РФ, ОМС, зафиксированные в актах территориального планирования; - изменение границ земельных участков государственной и муниципальной собственности	- интересы РФ, ОМС, зафиксированные в актах территориального планирования; - изменение границ земельных участков государственной и муниципальной собственности	- интересы РФ, субъектов РФ, ОМС, зафиксированные в актах территориального планирования; - изменение границ земельных участков государственной и муниципальной собственности
Сроки согласования, обсуждения (месяцы)	3 – без согласительных комиссий; 6 – с согласительными комиссиями	3 – без согласительных комиссий; 6 – с согласительными комиссиями	3 – без согласительных комиссий; 6 – с согласительным и комиссиями

С целью реализации требований Градостроительного кодекса РФ в части территориального планирования нормативно определено участие общественности в градостроительной деятельности (табл. 2).

Таблица 2

Стадии и формы участия общественности в градостроительной деятельности

Стадии	Формы
1	2
1. Подготовка правовых актов территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации	1. Публичные слушания (обязательно требуются в случаях: размещения особо опасных объектов, зоны вредного воздействия которых распространяются на территорию соответствующего муниципального образования; изменения административных границ муниципальных образований)

1	2
2. Подготовка ген. планов поселений, городских округов	2. Публичные слушания (обязательно)
3. Подготовка правил землепользования и застройки поселений, городских округов	3. Публичные слушания (обязательно по проектам правил землепользования и застройки, а также по заявлениям о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости, заявлениям об отклонениях от правил)
4. Подготовка документации по планировке территорий	4. Публичные слушания (обязательно)

Таблица 3

Стадии и формы участия физ. и юр. лиц – собственников земельных участков и иных объектов недвижимости – при планировании размещения объектов для государственных и муниципальных нужд

Стадии	Формы
1. Подготовка схем планирования размещения объектов для государственных и муниципальных нужд	1. Право заинтересованных собственников земельных участков и иных объектов недвижимости предложить на рассмотрение органа (разработчика схемы планирования размещения объектов для государственных и муниципальных нужд) иной вариант размещения конкретных объектов
2. Подготовка документации по планировке территорий в целях размещения объектов для государственных и муниципальных нужд	2. Право заинтересованных собственников земельных участков и иных объектов недвижимости предложить на рассмотрение органа (разработчика документации по планировке территорий) иной вариант установления линий градостроительного регулирования
3. Резервирование земельных участков для государственных и муниципальных нужд	3. Информирование собственников в индивидуальном порядке о принятии актов о резервировании земельных участков (включая разъяснение прав и обязанностей)

Нормативно установлен контроль за осуществлением градостроительной деятельности (табл. 4).

Таблица 4

Формы контроля за осуществлением территориального планирования градостроительной деятельности и ответственные за контроль лица

Форма контроля	Ответственное лицо
1. Государственная экспертиза проектной документации в отношении особо опасных, технически сложных и уникальных объектов (проверка ее соответствия техническим регламентам + для уникальных объектов – определение допустимости реализации объекта в условиях отсутствия технических регламентов)	Российская Федерация
2. Государственный надзор за соблюдением технических регламентов в процессе строительства в отношении особо опасных, технически сложных и уникальных объектов	Субъекты Российской Федерации
3. Оценка соответствия в форме подтверждения соответствия техническим регламентам проектной документации объектов, не являющихся особо опасными, технически сложными или уникальными	Лицо, ответственное за проектную документацию, и экспертная организация
4. Общественные обсуждения документов территориального планирования, документации о планировке, правил землепользования и застройки (референдумы, публичные слушания и другие формы)	Орган местного самоуправления
5. Выдача разрешения на строительство (утверждённая заказчиком проектная документация проверяется на соответствие градостроительным регламентам и линиям градостроительного регулирования)	Орган местного самоуправления
6. Выдача акта приемки построенных (реконструированных) объектов - проверка соответствия градостроительным регламентам и линиям градостроительного регулирования	Орган местного самоуправления

В территориальном планировании выделены постадийные формы контроля по особо опасным, технически сложным и уникальным объектам (табл. 5).

Таблица 5

Постадийные формы контроля по особо опасным, технически сложным и уникальным объектам в территориальном планировании

Стадии	Формы
Стадия проектирования	Государственная экспертиза проектной документации (проверка ее соответствия техническим регламентам – для особо опасных и технически сложных; определение допустимости реализации объекта в условиях отсутствия технических регламентов – для уникальных объектов) Проводит Российская Федерация
Стадия строительства	Государственный надзор за строительством Проводят субъекты Российской Федерации
Стадия приемки в эксплуатацию	Приемка в эксплуатацию Проводят органы местного самоуправления (при наличии заключений от Российской Федерации и субъектов Российской Федерации)

По объектам территориального планирования, не являющимся особо опасными, технически сложными и уникальными, управление процедурами и контроль осуществляют органы местного самоуправления (табл. 6).

Таблица 6

Процедуры и контроль по объектам территориального планирования, не являющимся особо опасными, технически сложными и уникальными

Процедура	Содержание
Выдача разрешения на строительство	Утвержденная заказчиком проектная документация проверяется на соответствие градостроительным регламентам и линиям градостроительного регулирования
Приемка объектов в эксплуатацию	Построенные объекты проверяются на соответствие градостроительным регламентам и линиям градостроительного регулирования

Нормативно определена и ответственность за нарушение законодательства при реализации Градостроительного кодекса РФ:

- имущественная ответственность (ответственность вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу);

- административная ответственность (в соответствии с законодательством);

- уголовная ответственность (в соответствии с законодательством).

Перечисленные правовые основы определяют стадии взаимодействия и формы взаимоотношений заинтересованных лиц (стейкхолдеров) в процессе реализации Градостроительного кодекса РФ в части территориального планирования, что является отправной точкой совершенствования практики реализации Градостроительного кодекса РФ при территориальном планировании в субъекте РФ.

В предыдущем разделе были выделены следующие недостатки практики реализации Градостроительного кодекса РФ при территориальном планировании в Пермском крае, когда разработчиками и органами власти не были учтены:

- 1) обязательность реализации принципа устойчивого развития с учетом баланса социальной, экономической, экологической и иных составляющих развития субъекта РФ;

- 2) необходимость механизма мониторинга разработки и, главным образом, реализации документов территориального планирования;

- 3) действующая на момент разработки СТП Стратегия социально-экономического развития Пермской области, принятая постановлением Законодательного Собрания Пермской области от 18.09.2003 №990 (несмотря на значительное количество замечаний по самой Стратегии);

- 4) действующий на момент разработки СТП комплекс федеральных, краевых (областных) отраслевых и целевых программ развития сфер жизнедеятельности Пермского края.

Приведенные недостатки практики реализации Градостроительного кодекса РФ при территориальном планировании в той или иной степени свойственны всем субъектам Российской Федерации.

В связи с выше изложенным предлагаются следующие методические рекомендации по совершенствованию практики реализации Градостроительного кодекса РФ при территориальном планировании в субъекте РФ.

1. Проведенные исследования показывают, что реализация принципа устойчивого развития с учетом баланса социальной, экономической, экологической и иных составляющих развития субъекта РФ осуществляется через систему сбалансированных показателей (BSC).

Система сбалансированных показателей устойчивого социально-экономического развития субъекта Российской Федерации формируется с учетом стратегии, комплексной, отраслевых и целевых программ развития региона согласно уже устоявшейся принципиальной схеме стратегического планирования развития региона, приведенной на рисунке 1.



Рис. 1 Принципиальная схема стратегического планирования развития региона

Приведенная на рисунке 1 схема должна учитывать позиционирование стратегического и территориального планирования в формируемой в настоящее время системе стратегического и территориального планирования Российской Федерации (рис. 2).



Рис. 2 Позиционирование стратегического и территориального планирования в формируемой системе стратегического и территориального планирования Российской Федерации

Предлагаемая федеральными органами власти взаимосвязь между стратегическим и территориальным планированием предполагает, что принцип устойчивого развития, служащий методологическим основанием территориального планирования, должен быть перенесен в качестве методологической основы в стратегическое планирование.

Очевидно и то, что система сбалансированных показателей должна охватывать практически все сферы жизнедеятельности субъекта РФ. Для этого предлагается обобщенная принципиальная схема - модель выработки предложений по разработке системы сбалансированных показателей устойчивого развития региона (рис. 3) [3, 5].

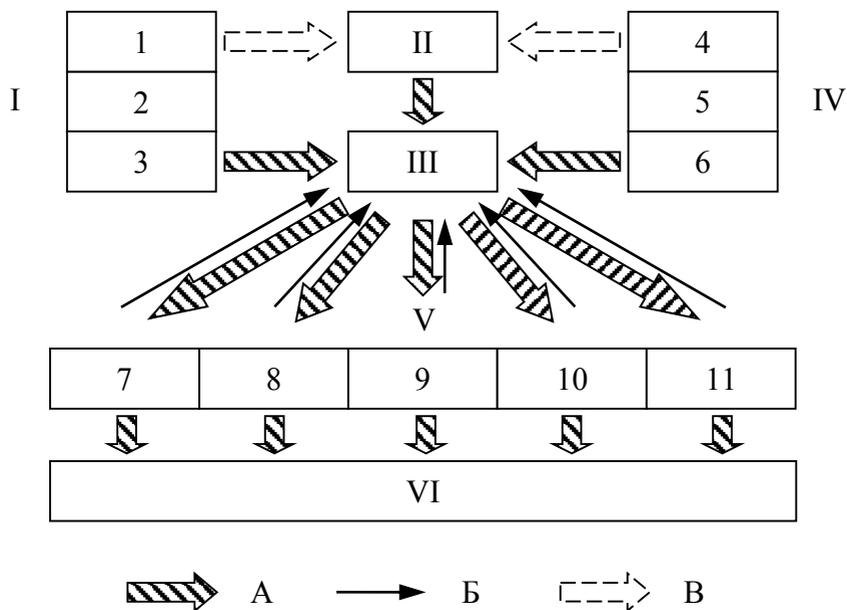


Рис. 3 Обобщенная принципиальная схема – модель выработки предложений по разработке системы сбалансированных показателей устойчивого развития региона

Принципиальная схема - модель выработки предложений системы сбалансированных показателей устойчивого развития региона (рис. 3) состоит из следующих блоков и элементов:

I - внешние предпосылки:

1 - схемы развития и размещения производительных сил экономических районов страны;

2 - отраслевые схемы развития промышленности;

3 - прогнозы научно-технического прогресса;

II - концепция развития производительных сил региона, в том числе, объектов территориального планирования;

III - предварительные альтернативы развития и размещения секторов экономики в регионе;

IV - ресурсы:

4 - трудовые;

5 - территориальные, земельные, лесные, водные и другие природные ресурсы (экологические ресурсы);

6- капиталовложения;

V - требования:

7 - социальные;

8 - экономические;

9 - экологические;

10 - институциональные;

11 - планировочно-градостроительные;

VI - рекомендуемый вариант развития и размещения секторов экономики в регионе;

A - прямая передача информации; Б - обратная передача информации; В - получение информации из внешних источников.

Принципиальная схема - модель выработки предложений системы сбалансированных показателей устойчивого развития региона (рис. 3) может рассматриваться и в качестве системы факторов и ограничений государственного регулирования территориального планирования в субъекте Российской Федерации, в частности, в области формирования информационно-аналитической базы, организационно-технического и ресурсного обеспечения процесса территориального планирования.

2. Ключевым элементом механизма мониторинга разработки и реализации документов территориального планирования является организационно-экономический механизм формирования системы показателей мониторинга устойчивого социально-экономического развития региона с точки зрения технологии BSC (сбалансированная система показателей), представленный на рисунке 4 [2].

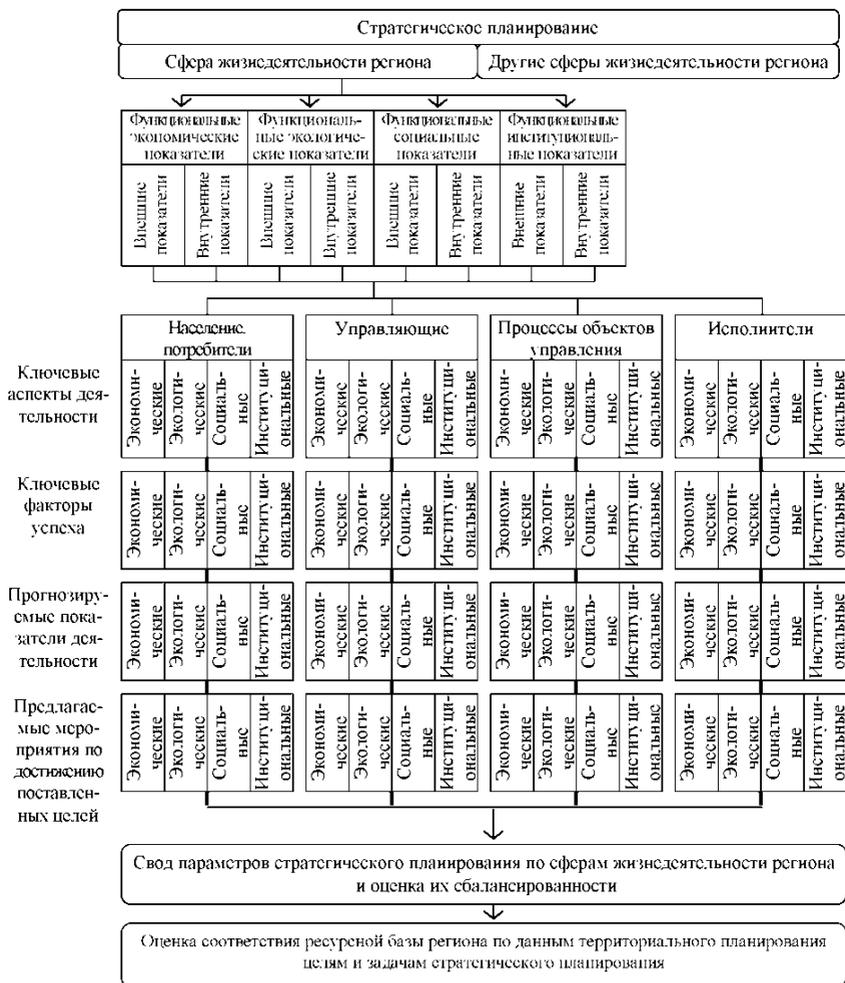


Рис. 4 Организационно-экономический механизм формирования системы показателей мониторинга устойчивого социально-экономического развития региона с точки зрения технологии BSC (сбалансированная система показателей)

Организационно-экономический механизм формирования системы показателей мониторинга устойчивого социально-экономического развития региона ориентирован на полный охват всех сфер жизнедеятельности региона, а не на ограниченный их круг, который выделяют в настоящее время региональные власти по принципу бюджетной обеспеченности той или иной сферы жизнедеятельности. В общем случае (принципиальная схема стратегического планирования развития региона, рис. 1) формируется система ценностей для конкретного региона с учетом приведенной в таблице 7 классификации [4].

Таблица 7

Классификация ценностей

Признак классификации	Вид ценностей
1	2
Форма проявления ценностей	Цели, достоинства индивидуума, позитивная (с т.з общества) система его взглядов на явления Миссия, позитивные цели, конкурентные преимущества социально-экономических систем Нормы, стандарты, правила Конкурентные преимущества систем
Содержание ценностей	Качественные (по полезности); стоимостные (с учетом затрат); поведенческие; синергетические
Виды ценностей	Природно-климатические; политические; социальные; экономические (денежные, материальные, нематериальные); экологические; институциональные; духовные; культурные
Уровень качества (значимости) ценностей	Высокого качества, вызывающие у общества восхищение (престижные) Качественные, одобряемые обществом Некачественные, не принятые обществом (негативные)
Способ существования ценностей	Реальные; виртуальные

Окончание табл. 7

1	2
Объект, которому присущи или который формирует ценности	Индивидуум; коллектив; организация; отрасль; регион; страна; мировое сообщество
Источники или основа происхождения ценностей	Объективные, не зависящие от воли человека, природные, наследственные Субъективные, искусственно созданные человеком
Место системного проявления ценностей	Вне системы Внутри системы
Возможность оценки ценностей	Оцениваемые количественно Не оцениваемые количественно
Динамичность ценностей	Долговременные, стратегические Кратковременные, тактические
Масштаб распространения ценностей	Глобальные Локальные Индивидуальные
Управляемость ценностей	Управляемые человеком, детерминированные Неуправляемые, вероятностные, стихийные
Аспекты ценностей, на которые обращает внимание потребитель	Качество товара, услуги или другого вида ценностей; стоимость; торговая марка товара, услуги; экономичность товара, услуги; экологический аспект; социально-психологический аспект; ситуационный аспект

Формирование системы показателей мониторинга устойчивого социально-экономического развития региона включает в себя:

- определение совокупности ценностей, составляющих конкурентные преимущества региона;
- выявление их значимости для его конкурентоспособности (оценка ценностей);
- установление пороговых значений ценностей, отражающих степень безопасности хозяйственной и жизнедеятельности в регионе;
- трансформацию ценностей в совокупность стратегических целей развития региона;

- согласование совокупности целей с возможностью их достижения (целеполагания с целедостижением) со стороны целеполагания.

Следует отметить, что при предлагаемом подходе формирования системы сбалансированной системы показателей устойчивого развития региона учитываются в полной мере требования Градостроительного, Земельного, Лесного и Водного кодексов Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации №190-ФЗ от 29.12.2004 (ред. от 02.04.2014)

2. Атаманова Е.А., Селин А.Ю. Совершенствование системы регионального стратегирования. Брошюра. – Пермь: Изд-во НИИУМС, 2006.

3. Атаманова Е.А., Примакина В.А. Организационно-экономические аспекты формирования механизма территориального планирования промышленного сектора экономики региона. Препринт. – Пермь: Изд-во ООО «Полиграф Сити», 2008.

4. Мишарин Ю.В., Селин А.Ю. Механизм целеполагания системы регионального стратегирования. Препринт. – Пермь: Изд-во НИИУМС, 2006.

5. Мишарин Ю.В., Примакина В.А. Моделирование механизма территориального планирования промышленного сектора экономики региона. Препринт. – Пермь: Изд-во ООО «Полиграф Сити», 2009.