



РЕЗОЛЮЦИЯ КОНФЕРЕНЦИИ «ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ, КАЧЕСТВО СРЕДЫ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЙ КЛИМАТ»

КОНФЕРЕНЦИЯ ООО «ИТП «ГРАД»
22–24 МАРТА 2017 ГОДА

22–24 марта 2017 года в г. Омске состоялась VI ежегодная научно-практическая конференция «Градостроительное планирование и управление, качество среды и предпринимательский климат», организованная Институтом Территориального Планирования «Град».

Участие в мероприятии приняли представители федеральных, региональных органов власти и муниципальных образований из 13 субъектов Российской Федерации, ведущие градостроительные институты и организации, профессора крупнейших вузов нашей страны, студенты и активное городское сообщество города Омска.

В рамках конференции состоялось обсуждение актуальных вопросов в области комплексного планирования социально-экономического и территориального развития, разработки градостроительной документации и оперативного управления развитием территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с использованием информационных технологий и систем; обеспечения комфортной городской среды.

Правовое регулирование управления развитием территорий муниципальных образований

Участники конференции положительно оценили законодательные инициативы, реализованные за 2016 год – начало 2017 года:

- внесение в классификатор ОКВЭД деятельности по территориальному планированию и планировке территории;
- уточнение сроков и закрытого перечня вопросов согласования проектов документов территориального планирования;
- включение в состав проектов межевания территории материалов по обоснованию;
- установление возможности изменения документации по планировке территории;
- унификацию требований к порядку установления красных линий, составу и содержанию документации по планировке территорий, предназначенной для размещения линейных объектов;
- установление исключений из правила о необходимости разработки документации по планировке территории для размещения линейных объектов;
- установление возможности разработки проектов межевания без разработки проектов планировки для территорий, не предусматривающих градостроительных преобразований;
- установление целевых моделей улучшения процедур ведения бизнеса и методики их применения.

Также поддержку получила инициатива о закреплении преемственности решений документов территориального планирования в правилах землепользования и застройки и гарантий ее обеспечения за счет установления ответственности муниципалитета. В то же время отмечено отсутствие механизмов обеспечения преемственности – оно должно осуществляться посредством установления целевых территориальных зон. Установленные сроки для изменения правил землепользования по представлению правоохранительных органов представляются нереализуемыми.

Значимым признано решение об исключении градостроительного плана земельного участка из состава документации по планировке территории. Однако регулирование по данному вопросу является неполным: законодатель не связывает выдачу разрешения на строительство с подготовкой градостроительного плана земельного участка, ограничиваясь сведениями только градостроительного регламента.

Эффективным признано решение об установлении перечня случаев, когда проведение публичных слушаний по проектам документации по планировке территории не требуется. В то же время отмечена необходимость обязательного проведения публичных слушаний для документации по планировке, подготовленной для территории комплексного и устойчивого развития.

Положительно отмечены работы по совершенствованию ведения федеральной государственной информационной системы территориального планирования в части расширения состава сведений, подлежащих отображению в ФГИС ТП; установления ответственности за качество сведений, подлежащих отображению в ФГИС ТП. В то же время до настоящего времени не актуализированы требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 07.12.2016 № 793, что препятствует разработке эффективных проектных решений документов территориального планирования. Действующая редакция требований является устаревшей, не отвечает задачам подготовки документов территориального планирования, не соотносится с действующим законодательством. Отмечена необходимость ускорить процесс актуализации указанных требований.

Непроработанным, по мнению участников конференции, оказался введенный институт комплексного и устойчивого развития. Главными недостатками нововведений отмечены:

- отсутствие критериев выделения территорий комплексного и устойчивого развития;
- отсутствие связи решений об установлении территорий комплексного и устойчивого развития в правилах землепользования и застройки с решениями о преобразовании территорий, содержащихся в документах территориального планирования;
- практическая бесполезность расчетных показателей, подлежащих установлению для территорий комплексного и устойчивого развития;
- нереализуемость и неконституционность отдельных оснований для осуществления комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления (в связи с тем, что в настоящее время положение о признании объектов капитального строительства (за исключением многоквартирных домов) аварийными не утверждено, указанная категория земельных участков может быть включена в состав территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, после утверждения Правительством Российской Федерации соответствующего порядка; согласно ч. 4 ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости, виды фактического использования которых не соответствуют градостроительным регламентам, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, в то время как указанные земельные участки предлагается включать в территории комплексного и устойчивого развития; для земельных участков в границах территорий комплексного и устойчивого развития допускается изъятие для муниципальных нужд при фактическом коммерческом интересе; и т.д.);
- предпринимательские риски, связанные с возможностью отказа органа власти от финансирования мероприятий по строительству инфраструктурных объектов для территорий комплексного и устойчивого развития.

Неэффективным признано правовое регулирование предоставления «дальневосточных гектаров». Сведения портала «надальнийвосток.рф» не соотносятся с решениями градостроительной документации о развитии и ограничениях использования территории.

Недостаточным признано правовое регулирование вопросов подготовки документов территориального планирования. По отдельным проблемным вопросам, с учетом разъяснений директора Департамента стратегического и территориального планирования Минэкономразвития России Е.С. Чугуевской, участники конференции пришли к следующим выводам:

– в положение о территориальном планировании и карты (схемы) утверждаемой части документов территориального планирования должны включаться сведения о планируемых к размещению, планируемых к реконструкции, планируемых к ликвидации объектах федерального, регионального и местного значения;

– недопустимо внесение изменений в документы территориального планирования в части отдельных территорий, поскольку эти изменения могут влиять на параметры развития смежных территорий, обеспеченность территорий объектами социальной, коммунальной и транспортной инфраструктур, доступность этих объектов и т.д. (за исключением федеральных схем территориального планирования, изменения документов территориального планирования в части населенных пунктов); изменения в документы территориального планирования должны подготавливаться применительно ко всей территории муниципального образования, что обеспечит согласованность проектных решений и приведение документов к новым техническим требованиям к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения;

– недопустимо в соответствии с требованиями законодательства совмещение карт утверждаемой части и материалов по обоснованию документов территориального планирования, например, совмещение карты планируемого размещения объектов местного значения, карты границ населенных пунктов и карты функционального зонирования; признавая необходимость совмещения карт утверждаемой части и материалов по обоснованию документов территориального планирования для небольших городских округов и поселений в целях оптимизации затрат на разработку, целесообразно подготовить соответствующие предложения по внесению изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации;

– в случае, если в составе видов объектов регионального значения, определенных законом субъекта Российской Федерации, объектов местного значения, определенных муниципальными правовыми актами, используются наименования видов объектов регионального, местного значения, не предусмотренные Требованиями к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, утвержденными приказом Минэкономразвития России от 07.12.2016 № 793, сведения о таких объектах необходимо включать в класс объектов «Иные объекты регионального значения, объекты местного значения»;

– необходимо включить в состав проекта Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 07.12.2016 № 793, многофункциональные объекты с учетом целесообразности отображения таких объектов в документах территориального планирования, их экономической эффективности и более высокого качества предоставляемых услуг. В многофункциональном объекте могут располагаться объекты, выполняющие разные функции: организации дополнительного образования, объекты культурно-досугового типа, спортивные залы и т.д. Экономическая эффективность размещения в одном объекте капитального строительства нескольких объектов обеспечивается за счет меньшей стоимости строительства одного объекта и его обеспечения коммунальной и транспортной инфраструктурой.

Неэффективным признано правовое регулирование вопросов наполнения единого государственного реестра сведениями о пространственных объектах, имеющих градостроительную природу. Административные границы и территориальные зоны относятся к объектам землеустройства, что требует подготовки и согласования подготовленной в печатном виде землеустроительной документации. Требования к точности границ объектов землеустройства и земельных участков несопоставимы, в связи с чем невозможно соблюсти правило о недопустимости пересечения границ земельных участков и административных границ, границ территориальных зон. Указанные обстоятельства препятствуют внесению сведений об административных границах и территориальных зонах в единый государственный реестр недвижимости.

Участники конференции поддержали важные законодательные инициативы, находящиеся в стадии согласования, а также на рассмотрении Государственной Думы:

– законопроект № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации» – в части отмены деления земель на категории и перехода к территориальному зонированию;

– законопроект № 90991-7 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров» – в части установления приоритета сведений единого государственного реестра недвижимости над сведениями лесного реестра, необходимости исключения из границ населенных пунктов территорий, занятых землями лесного фонда;

– законопроект № 66082-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – в части наделения органов местного самоуправления всех видов муниципальных образований правом разработки стратегий социально-экономического развития и планов мероприятий по реализации указанных стратегий;

– законопроект № 940353-6 «О внесении изменения в статью 34 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» – в части установления возможности определения видов разрешенного использования в силу прямого указания закона;

– законопроект «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в целях совершенствования правового регулирования института применения проектной документации повторного использования) – в части передачи полномочий по созданию и эксплуатации информационных систем обеспечения градостроительной деятельности на региональный уровень, закрепления возможности ведения информационных систем управления градостроительным развитием территории;

– законопроект «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в целях совершенствования института комплексного и устойчивого развития территорий) – в части уточнения требований к механизму обеспечения комплексного и устойчивого развития территории.

Агломерационное развитие территорий

Участники конференции отметили активное развитие и усложнение агломерационных процессов на территориях муниципальных образований Российской Федерации.

Признана важность проведения научно-исследовательских работ для определения границ агломерации и выбора формы ее управления: подробного кластерного анализа границ планируемой агломерации, оценки градостроительной емкости, градостроительных ограничений, бюджетной нагрузки, анализа межмуниципальных отношений и др.

Сделан вывод о том, что для регламентации статуса агломераций в настоящее время используется два механизма:

– расширение территории населенного пункта/муниципального образования, являющегося ядром агломерации (является наиболее распространенным способом);

– межмуниципальное сотрудничество.

Потребность в межмуниципальном сотрудничестве возникает в связи с:

– необходимостью повышения эффективности деятельности и исчерпанием внутренних ресурсов такого повышения;

– необходимостью повышения качества и ассортимента предоставляемых населению услуг, организуемых органами местного самоуправления;

– сложным финансовым положением муниципальных образований, в особенности поселений;

– необходимостью использования «эффекта масштаба» (в отдельных случаях незначительное количество услуг или потребителей услуг приводит к отказу в их предоставлении, т.к. делает их оказание экономически необоснованным, невыгодным для хозяйствующих субъектов);

– сложной кадровой ситуацией в муниципальных образованиях.

В то же время межмуниципальное сотрудничество имеет множество рисков:

– отсутствие мотивации (недостаточная договороспособность, склонность к иерархичным, жестко фиксированным и простым схемам);

– утрата контроля над ресурсами (использование организационно-правовых форм частного права (ЗАО, ООО, фонды, АНО) ведет к существенному обособлению данной организации от муниципального образования);

– конфликт интересов (муниципальных образований, муниципальных служащих и др.);

– правовые риски вследствие действий (бездействия) участников сотрудничества, неисполнения ими своих обязательств, непродуманности основных процедур согласования решений;

– отсутствие соответствующих законодательству способов передачи имущества (кроме средств бюджета) организациям межмуниципального сотрудничества.

Участники конференции отметили, что вопрос об агломерации не должен сводиться к расширению административных границ. Необходимо использовать качественный, а не количественный подход к регулированию агломераций, повышать уровень межмуниципального сотрудничества; искать все возможные варианты межмуниципального сотрудничества в различных сферах.

Реализация решений документов территориального планирования

Участники конференции отметили низкий уровень реализации решений документов территориального планирования. Одной из основных причин названа межведомственная разобщенность местных органов власти при принятии решений о формировании муниципальных программ, предусматривающих размещение объектов местного значения.

Главным перспективным инструментом в реализации решений документов территориального планирования признаны программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программы комплексного развития транспортной инфраструктуры, программы комплексного развития социальной инфраструктуры. Программы комплексного развития также названы основным инструментом синхронизации решений документов территориального планирования и коммунальных схем.

Однако практика разработки программ комплексного развития на территории Российской Федерации недостаточно широкая.

Исходя из обобщенного опыта разработки программ комплексного развития отмечены следующие проблемы, препятствующие реализации решений документов территориального планирования:

– не закреплён приоритет генерального плана перед программами комплексного развития, что на практике приводит к несоответствию решений программ комплексного развития и документов территориального планирования;

– установленные сроки для разработки и утверждения программ комплексного развития являются слишком длинными для обеспечения оперативной реализации решений документов территориального планирования;

– низкое качество решений документов территориального планирования приводит к неполноте мероприятий программ комплексного развития, не позволяет учитывать решения документов стратегического планирования, предусматривающих размещение объектов местного значения;

– в составе программ комплексного развития отсутствуют графические материалы;

– отсутствуют критерии определения очередности реализации мероприятий программ комплексного развития, что приводит к принятию точечных субъективных решений при планировании реализации решений документов территориального планирования.

Также проблемным назван вопрос мониторинга реализации программ комплексного развития. Несмотря на установленную обязанность региональных органов власти осуществлять мониторинг реализации программ комплексного развития, такой мониторинг зачастую не проводится.

В целях повышения эффективности мониторинга реализации программ комплексного развития участниками конференции высказано предложение по использованию модели жизненного цикла объекта капитального строительства.

Информационное обеспечение управления развитием территории

Участники конференции отметили важность использования информационных технологий в целях управления развитием территории.

Обращено внимание на необходимость ведения автоматизированных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности. Такой подход позволяет отображать на единой картографической основе решения всей градостроительной документации.

Отмечен успешный опыт ведения не только информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, но и государственных (региональных) и муниципальных информационных систем управления развитием территории. Такие системы обеспечивают в том числе хранение и актуализацию сведений о состоянии территории, унифицируют документооборот органов власти, обеспечивают предоставление государственных и муниципальных услуг, осуществление функций органов власти в сфере градостроительных и земельно-имущественных полномочий, обеспечивают межведомственное взаимодействие с иными государственными и муниципальными информационными системами, в том числе передачу сведений об административных границах и территориальных зонах в единый государственный реестр недвижимости.

Особое внимание уделено вопросам обеспечения открытости градостроительных решений с использованием информационных ресурсов в сети интернет – инвестиционных, географических, градостроительных порталов, публичных интерактивных карт. Такие ресурсы гарантируют публичность градостроительных и иных решений по управлению развитием территории для населения и инвесторов.

Актуальной инициативой признана работа Минэкономразвития России над приоритетным проектом «Введение требований к качеству документов территориального планирования», подлежащим реализации в том числе посредством совершенствования ведения ФГИС ТП.

Создание комфортной городской среды

Участники конференции поддержали приоритетный проект Минстроя России «Комфортная городская среда», предусматривающий проведение за счет федеральных и региональных средств мероприятий по благоустройству территорий муниципальных образований.

Положительно отмечен опыт подготовки мастер-планов территорий, определяющих укрупненные стратегические направления преобразований территорий с учетом мнения населения, играющих роль технико-экономического обоснования концепций документов территориального планирования.

Положительным признан опыт архитектуры прямого действия, позволяющий за счет использования методов «политики малых дел» обеспечить комфортную городскую среду населенных пунктов.

В результате обобщения практики в сфере благоустройства отмечены:

- тенденции к осмыслению населением и органами власти подходов к созданию комфортной городской среды;
- рост практик привлечения к созданию комфортной городской среды внебюджетных средств;
- тенденция к росту интереса населения к созданию комфортной городской среды.

На основании вышеизложенного рекомендуем учитывать содержащиеся в настоящей резолюции положения:

- Минэкономразвития России, Минстрою России, Росреестру при осуществлении нормотворчества;
- органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при принятии решений об управлении развитием территории;
- градостроительным проектировщикам при осуществлении градостроительной деятельности.