

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Пензенский государственный университет
архитектуры и строительства»
(ПГУАС)

О.В. Тараканов, Н.А. Киселева, М.С. Акимова

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ОСНОВА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

*Допущено учебно-методическим объединением вузов
Российской Федерации по образованию в области землеустройства
и кадастров в качестве учебного пособия для студентов
высших учебных заведений, обучающихся по направлениям
подготовки 21.03.02 и 21 04.02 – Землеустройство и кадастры*

Пенза 2014

УДК 711.14(075.8)

ББК 65.23я73

Т 19

Рецензенты: декан агрономического факультета, заведующий кафедрой земледелия, почвоведения и агрохимии ФГБОУ ВПО «Самарская ГСХА», доктор сельскохозяйственных наук, профессор С.Н. Зудилин;
начальник Управления мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, ревизионно-юридической работы и государственных закупок Министерства сельского хозяйства Пензенской области Э.В. Сухова

Тараканов О.В.

Т 19 Территориальное планирование как основа управления развитием территорий: учеб. пособие / О.В. Тараканов, Н.А. Киселева, М.С. Акимова. – Пенза: ПГУАС, 2014. – 135 с.

ISBN 978-5-9282-1151-6

Рассмотрены теоретико-методологические вопросы территориального планирования на примере документов территориального планирования Пензенской области и муниципального образования «р.п. Шемышейка».

Пособие подготовлено на кафедре «Кадастр недвижимости и право» и предназначено для самостоятельной подготовки к лекционным и семинарским занятиям студентов очного и заочного отделений, обучающихся по направлениям подготовки 21.03.02 и 21 04.02 – Землеустройство и кадастры.

ISBN 978-5-9282-1151-6

© Пензенский государственный университет архитектуры и строительства, 2014

© Тараканов О.В., Киселева Н.А., Акимова М.С., 2014

ПРЕДИСЛОВИЕ

Учебное пособие содержит положения теоретических и методологических основ территориального планирования в Российской Федерации. Авторы ставят цель доказать роль территориального планирования как базиса для эффективного управления и распоряжения земельными ресурсами, инвестиционного развития территорий, грамотного социально-экономического прогнозирования и планирования.

Учебное пособие разделено на главы. Первая глава содержит исторические положения развития территориального планирования в нашей стране.

Вторая глава посвящена принципам устойчивого развития территорий, а также роли территориального планирования для обеспечения устойчивого развития территорий.

Теоретические основы территориального планирования раскрываются в третьей главе учебного пособия.

Четвертая и пятая главы посвящены методологии подготовки документов территориального планирования муниципальных образований и субъектов Российской Федерации. В качестве примера рассмотрены генеральный план муниципального образования «рабочий поселок Шемышейка» и схема территориального планирования Пензенской области. В пятой главе также осуществлен анализ территориального планирования Пензенской области.

Градостроительное зонирование непосредственно связано с повышением эффективности управления развитием территорий. В шестой главе рассмотрены основные положения градостроительного зонирования, формирования территориальных зон.

В седьмой главе раскрыты особенности кадастровых работ в отношении территориальных зон и порядок внесения сведений о них в государственный кадастр недвижимости.

В восьмой главе освещены правила землепользования и застройки, которые регламентируют использование земель в пределах различных территориальных зон.

ВВЕДЕНИЕ

Территориальное планирование является выражением функции планирования в менеджменте, но только относительно менеджмента территорий, управления земельными ресурсами.

Для достижения эффективности управления земельными ресурсами, получения высоких социально-экономических показателей развития территорий необходимо осуществлять грамотное планирование, в том числе и территориальное.

Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации и муниципальные документы территориального планирования являются основанием для принятия органами государственной власти и местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую. При отсутствии документов территориального планирования совершать указанные действия нельзя.

В основе принятия управленческих решений по распоряжению земельными ресурсами и развитию территорий лежат документы территориального планирования, так как именно они определяют направления развития территорий, вид и параметры их использования.

Теоретические и практические навыки территориального планирования важны для специалистов государственного и муниципального управления, так как они обладают полномочиями по принятию решений о развитии подведомственных территорий. Земельно-имущественные отношения, система управления земельными ресурсами и объектами недвижимости, прогнозирование, планирование и проектирование землепользования, рационального использования и охраны земель входят в область профессиональной деятельности выпускников программ бакалавриата с присвоением квалификации «академический бакалавр» направления подготовки «Землеустройство и кадастры».

1. ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ

В бывшем СССР территориальное планирование развивалось очень активно, главным образом, в рамках районной планировки.

Идеи и первые разработки по районной планировке принадлежат советским архитекторам Б.В. Сакулину, И.А. Фомину, Л.А. Ильину, А.П. Иваницкому и др. В частности, заслуга А.П. Иваницкого в деле развития советской науки о планировке городов заключается в том, что он глубоко и всесторонне показал общегосударственное значение планировки городов. Еще в 1926 г. он писал: «Для промышленности, транспорта и городского хозяйства – этих трех главнейших областей экономической деятельности, планировка города ранее всего является планом расширения общей территории, планом ее районирования, а также планом взаимной связи районов между собой и планом общей связи всех районов в целом с прилегающей местностью, а через нее – с областью и всей страной» [27].

Проблемами планировки городов также занимался В.Н. Семенов, возглавлявший Институт градостроительства. В 1912 г. им был опубликован труд «Благоустройство городов» по планировке и застройке городов [28]. Впервые в отечественной литературе широко и профессионально были рассмотрены проблемы строительства и развития городов, «идеальные» города, требования к планировке и архитектурно-пространственной организации улиц, площадей, парков. Четко и ясно были сформулированы главные проблемы градостроительства в России, смело выдвинуты прогрессивные требования борьбы с земельной спекуляцией, принудительным отчуждением земель, нужных для развития городов, создания закона, регулирующего развитие городов. Автор подчеркивал необходимость для России выработать тип русского города, отвечающего суровому климату, земельному простору и национальным особенностям. Патриотизм и глубокое чувство того, что планировку городов нужно рассматривать как дело общественное, органически связанное с родной страной, является лейтмотивом книги. Семенов В.Н. предпринял одну из первых в России попыток воплотить в жизнь прогрессивные градостроительные принципы – в 1913 году им был разработан проект крупного поселка для служащих Московско-Казанской железной дороги у ст. Прозоровская. Создание общественного центра и развитого комплекса учреждений обслуживания (школы, детские сады, библиотека, зал собраний, больницы и т.д.), проектирование зеленых насаждений как единой системы, дифференциация улиц на несколько категорий, в зависимости от характера движения, разно-

образии архитектурно-планировочных приемов организации застройки — были положены Семеновым в основу проекта поселка.

В годы первых пятилеток развития народного хозяйства СССР широко развернулось строительство крупных промышленных предприятий и связанных с ними жилых районов; проблемы градостроительства приобрели государственно важное, актуальное значение. В «Бюро по планировке городов» (созданном в 1927 г.), первой в стране организации по проектированию городов, коллективом, возглавляемым В.Н. Семеновым, были выполнены проекты планировки Астрахани, Куйбышева, Брянска, Минска и других городов. В 1931 году на базе «Бюро по планировке городов» был создан «Гипрогор», в котором под руководством Семенова разрабатывались проекты планировки Сталинграда, Апшеронского полуострова и Баку и др. [29].

В СССР к началу 90-х годов XX века сформировалась весьма сложная иерархическая система научно-проектных работ по градостроительству, включившая:

Генеральную схему расселения на территории СССР;

Региональные схемы расселения союзных республик и крупных экономических районов;

Схемы и проекты районной планировки;

Генеральные планы городов.

Генеральная схема расселения на территории СССР была создана в 70-х годах XIX в. и представляла собой впервые разработанную долгосрочную концепцию развития системы населенных мест в масштабе Советского Союза. Она предусматривала решение наиболее крупных проблем расселения, включая расчеты и прогнозы, связанные с формированием расселения на 15—20 лет (рис. 1).

Генеральная схема расселения была направлена на достижение следующих целей:

1. Создание градостроительных условий для всестороннего развития человека. Для ее достижения необходимо решение таких задач, как: сдерживание роста населения крупнейших городов и улучшение условий проживания; активизация развития и повышение уровня благоустройства и культурно-бытового обслуживания населения малых и средних городов и поселков городского типа, имеющих необходимые предпосылки для роста; повышение пространственно-временной доступности крупных научно-образовательных и культурных центров страны для населения малых и средних городов, поселков городского типа и сельских поселений; обеспечение более пропорционального, сбалансированного развития сети населенных мест с преодолением различий в уровне культурно-бытового обслуживания населения и благоустройст-

ва в городах различной величины и народнохозяйственного профиля; создание условий расселения, благоприятствующих существенному повышению уровня культурно-бытового обслуживания и благоустройства сельских поселений; повышение доступности зон отдыха для населения городов и поселков различной величины и народнохозяйственного профиля.

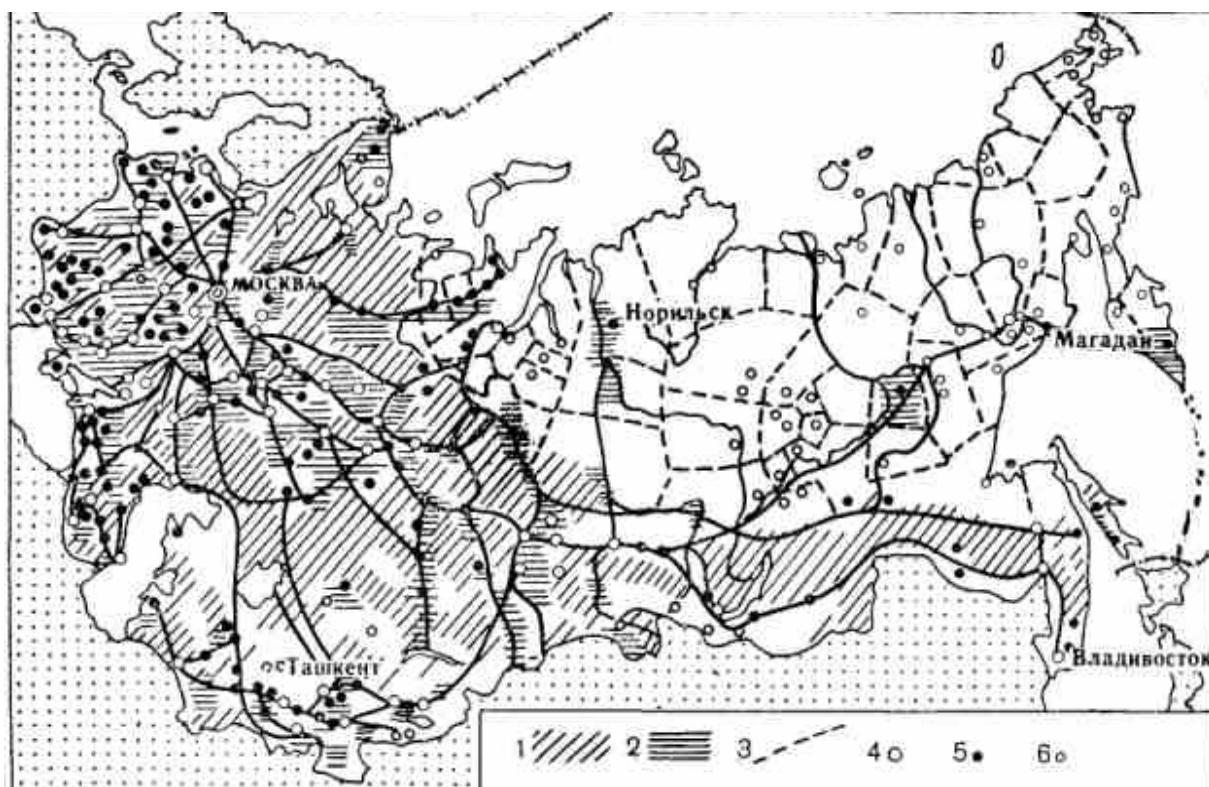


Рис. 1. Принципиальная схема расселения в СССР:

- 1 – основная зона формирования групповых систем населенных пунктов;
- 2 – зоны формирования крупных и средних групповых систем населенных мест;
- 3 – границы зон влияния центров расселения в районах Севера;
- 4 – центры крупных групповых систем населенных мест;
- 5 – центры средних групповых систем населенных мест;
- 6 – опорные центры расселения в районах с экстремальными условиями (по Г.Н. Фомипу, 1976 г.)

2. Развитие городов и поселков с учетом охраны и улучшения окружающей среды. Она предполагала решение следующих задач: создание условий расселения, благоприятствующих росту концентрации производства и городов без увеличения уровня загрязнения окружающей среды; сохранение от застройки и перегрузки участков с ценным природным ландшафтом с учетом развития городов и роста интенсивности туризма; предотвращение нарушений и восстановление экологического равновесия в городских агломерациях и других районах интенсивного городского развития, а также курортных зонах; предотвращение срастания населенных мест и сохранение лесопарковых зон и дру-

гих зеленых насаждений в городах и прилегающих к ним районах.

Анализ реализации Генеральной схемы расселения на территории СССР показал, что наряду с достаточно успешным распространением ее концептуальных идей практическая реализация конкретных рекомендаций Генеральной схемы оказалась недостаточной в связи с:

- необязательностью этих рекомендаций и вообще градостроительных решений схемы для министерств и ведомств;
- слабостью территориального управления;
- отсутствием органов, регулирующих развитие естественно сложившихся поселенческих структур, таких как агломерации или урбанизированные районы [21].

Цели и задачи **региональных схем расселения союзных республик и крупных экономических районов** адаптированы для конкретных регионов.

Региональная схема расселения должна содержать оценку ресурсного потенциала и комплексный анализ территории, выявление проблем развития, прогноз формирования систем расселения и организации территории в специфических условиях региона, предложения по развитию инженерно-транспортных инфраструктур, сохранению природного и историко-культурного наследия в границах проектируемого региона с учетом интересов административно-территориальных единиц, входящих в границы проектируемого региона.

Размещение и проектирование новых, расширение и реконструкция существующих промышленных, промышленно-энергетических, агропромышленных и других народнохозяйственных комплексов, крупных промышленных, энергетических и сельскохозяйственных объектов, предприятий строительной индустрии, курортов и других крупных объектов и связанных с ними городов и других населенных пунктов, зон массового отдыха и туризма, а также магистральных и внутрирайонных инженерных и транспортных коммуникаций и сооружений осуществлялись на основе принципиальных планировочных решений **схем и проектов районной планировки** (рис. 2).

Задача районной планировки – разработка рациональной планировочной организации территории в целях обеспечения оптимальных условий для развития производства, совершенствования существующих и создание новых систем расселения, межселенного обслуживания населения, охраны окружающей среды, сохранения памятников материальной культуры, защиты населенных пунктов и территорий от опасных геологических и гидрогеологических процессов с учетом эффективного и комплексного использования природных, энергетических, материальных и трудовых ресурсов.

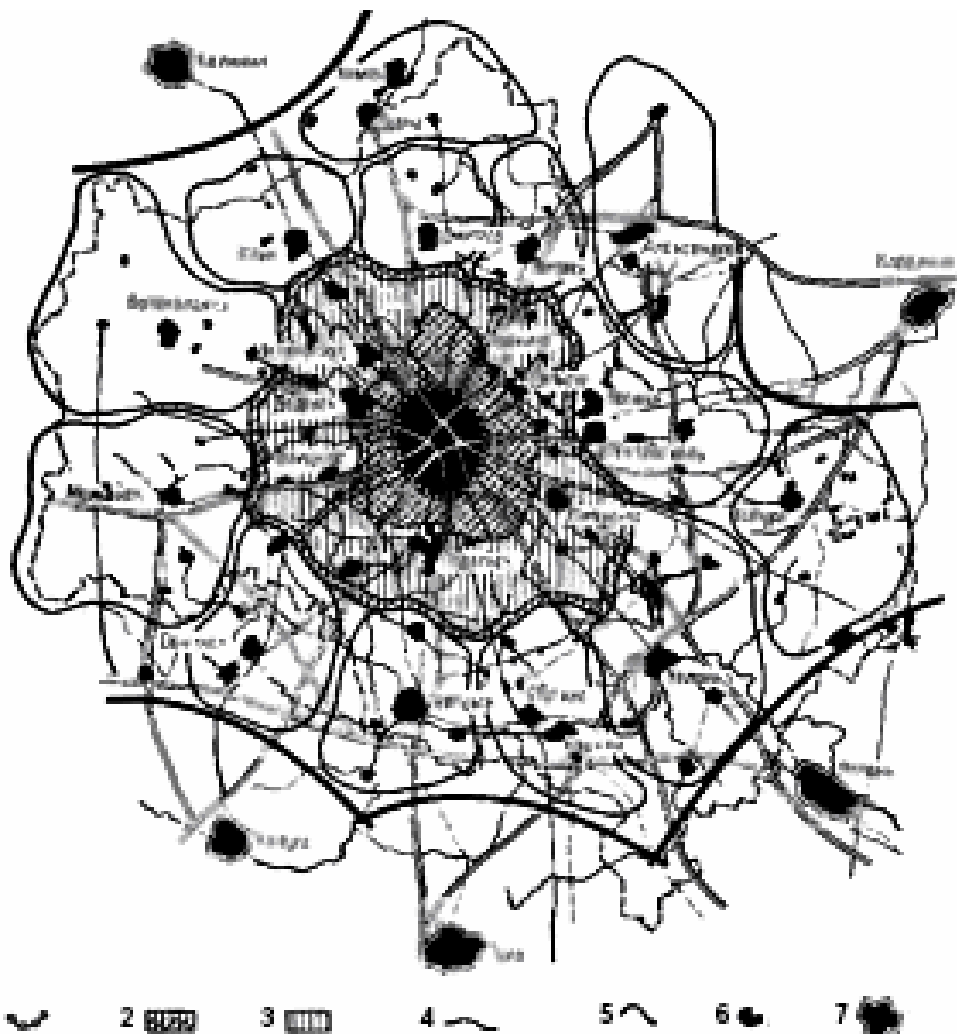


Рис. 2. Структурная схема районной планировки Москвы и области:
 1 – граница Москвы; 2 – лесопарковый защитный пояс;
 3 – пригородная зона Москвы; 4 – граница Московской области;
 5 – местные системы расселения во внешней зоне Московской области,
 6 – города – производственно-общественный центры местных систем
 расселения; 7 – города – областные центры

Схемы (проекты) районной планировки разрабатывались на расчетный срок, соответствующий Комплексной программе научно-технического прогресса на 20 лет, с выделением первой очереди строительства и промежуточного срока, соответствующего основным направлениям экономического и социального развития СССР.

Схема районной планировки содержала принципиальные решения по функциональному зонированию территории, взаимоувязанному комплексному размещению основных объектов народного хозяйства и расселению населения с определением масштабов развития населенных пунктов, по пригородным и зеленым зонам городов, инженерному оборудованию, защите городов от опасных геологических и гидрогеологических процессов, охране окружающей среды и памятников истории и культуры [3].

Генеральный план разрабатывался на основе архитектурно-пространственных решений. В СССР было запрещено частное проектирование. Проектными работами по развитию городов занимался проектный институт (Гипрогор – с филиалами в Ленинграде, Харькове). На Урале разработку генпланов населенных мест осуществлял Уральский государственный институт проектирования городов (Уралгипрогор). Курс на ускоренную индустриализацию привел к тому, что основное внимание уделялось проектированию промышленных объектов. Стал практиковаться отвод земли под завод прежде, чем появлялся утвержденный план города. В результате появились отдельные поселения, располагавшиеся в отрыве от основного города. (Так случилось с соцгородами Уралмашзавода, Уралвагонзавода, Челябинского тракторного завода и др.) Сооружение заводов без утвержденных проектов населенных мест вело строительство жилых кварталов в санитарной зоне, не отвечающей нормальным санитарно-гигиеническим условиям.

К 60-м годам XX века была сформулирована государственная нормативно-градостроительная документация, на основе которой развивались отдельные территории и населенные пункты (в том числе города) на всем пространстве страны. Среди нормативных документов особая роль принадлежит Строительным нормам и правилам (СНиП).

Генеральные планы советских сельских поселков основывались на следующих принципах. Основным приоритетом являлось постепенное преобразование колхозных деревень и сел в укрупнённые населённые пункты городского типа по культурно-бытовым условиям жизни. Для реализации данного приоритета ставились следующие задачи:

- переход сельского хозяйства на индустриальную основу;
- создание аграрно-промышленных комплексов и объединений;
- расширение межхозяйственных и межотраслевых связей;
- интенсификация трудовых и культурно-бытовых контактов городского и сельского населения;
- развитие дорожной сети и транспорта.

Широкое распространение генеральные планы сельских поселений получили в 1960–1980-е годы. На основании проектов районной планировки – документов территориального планирования более высокого уровня – выделялись так называемые перспективные населенные пункты, которые отличались большими размерами, удобным местоположением в хозяйственно-производственном и транспортном отношении, благоприятными природными условиями, наличием капитальных жилых, культурно-бытовых, производственных зданий и элементов инженерного благоустройства. В них предполагалось концентрировать население, сосредоточить производственное, жилищное и культурно-

бытовое строительство, проводить благоустройство. Жителей остальной части (более 60 % от числа сельских поселений) — т. н. неперспективных (преимущественно мелких и не имеющих хозяйственного значения) населённых мест было намечено постепенно переселить в перспективные посёлки.

При создании генерального плана решались следующие задачи:

- функциональное зонирование территорий;
- организация транспортных и пешеходных связей внутри посёлка, а также с соседними пунктами, с с/х угодьями и отдельно расположенными производственными комплексами, фермами и др.;
- целесообразное расположение жилой и производственной застройки, зданий общественного назначения; формирование общественного центра;
- организация досуга и отдыха.

При функциональном зонировании устанавливались зооветеринарные и противопожарные разрывы между животноводческими комплексами и санитарные разрывы между производственной и жилой зонами. Районные центры, центральные посёлки колхозов и совхозов имели развитые внешние связи, расширенный состав учреждений культурно-бытового обслуживания (административное здание, клуб или дом культуры, магазины, школа, спортивные сооружения — концентрировались в общественном центре), развитую производственную зону, повышенную плотность жилой застройки 2—4-этажными жилыми домами [30].

Градостроительная политика, сформированная за многие десятилетия в условиях советской власти, стала «давать сбои» лишь на последнем этапе функционирования административно-командной системы. Как показали события конца 80-х — начала 90-х годов XX века, плавно трансформировать существующую систему в условиях переходного периода не удалось.

2. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ – ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

2.1. Содержание понятия «устойчивое развитие территорий»

Согласно ст. 1 ГрК РФ 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.

Устойчивое развитие (англ. *sustainable development*) – гармоничное (правильное, равномерное, сбалансированное) развитие – это процесс изменений, в котором эксплуатация природных ресурсов, направление инвестиций, ориентация научно-технического развития, развитие личности и институциональные изменения согласованы друг с другом и укрепляют нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей и устремлений [31].

XX век стал периодом беспрецедентного роста городов и систем расселения, выявил потребность человечества в разработке и внедрении принципов устойчивого развития в области градостроительства и территориального планирования. Соответствующая концепция получила название «устойчивое развитие территорий». Особенно активно идеи устойчивого развития распространялись в мире в последние 10–15 лет. В целях осуществления последовательного перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, а также руководствуясь программными документами, принятыми на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), в нашей стране разработана «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», которая была утверждена Указом Президента № 440 от 1 апреля 1996 г.

Проблемы глобализации волнуют всех граждан. Среди главных вызовов современности особую актуальность приобретают проблемы обеспечения безопасности объектов жизнедеятельности, населения и устойчивого развития территорий, которые должны быть взаимоувязаны с формированием благоприятного архитектурного имиджа городов.

Для крупных городов мира и Российской Федерации характерны процессы формирования агломераций, конурбаций и мегаполисов, т.е.

тенденции, которые нельзя не учитывать при целевом планировании, управлении развитием регионов и формировании строительной отрасли.

Гармонизации подлежат процессы социально-экономического развития регионов Российской Федерации, методы решения задач по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территорий, которые решаются совместно с задачами общей градостроительной политики и эффективного управления ресурсами и развития территорий.

С другой стороны указанные вопросы сохраняют остроту, являются актуальными и интересными для широкого круга специалистов строительной отрасли, градостроительной, оценочной, кадастровой деятельности и других смежных отраслей [32].

Последовательное превращение человеческой цивилизации в городскую и поглощение урбанизационными процессами всё больших участков земной поверхности выдвигает требование обеспечения условий для устойчивого развития городов, как важнейшего компонента устойчивого развития индустриального и постиндустриального общества.

Основные цели устойчивого развития поселений:

- достойное жилище для всех;
- здоровье и активное долголетие;
- приносящая удовлетворение и дающая достаточный заработок работа;
- здоровая и безопасная окружающая среда, жизнь в гармонии с природой;
- личная и имущественная безопасность и защищенность;
- социальная стабильность, жизнь в окружении друзей и соседей;
- удобная доступность объектов городской инфраструктуры;
- сохранение памятников истории и культуры, ландшафтов;
- высокий архитектурно-художественный уровень застройки поселений [20].

Обеспечение устойчивого развития населенных мест напрямую зависит от активности градостроительных преобразований. При этом эффективность и целесообразность таких преобразований должны определяться в процессе их социально-экологической и социально-экономической оценки. Каждая функция любого земельного участка и любого имущественного комплекса не только требует затрат природных, как возобновляемых, так и не возобновляемых, прежде всего, компенсаторных ресурсов, единовременных и текущих затрат на содержание объекта и поддержание его в рабочем состоянии, но и обеспечивает свою долю общих доходов населённого места и либо участвует в созда-

нии, поддержании и расширении условий устойчивого развития, либо нет.

Документы территориального планирования любых административных образований и населённых мест, а также проекты планировки территорий городов, разрабатываемые в целях обеспечения условий устойчивого развития поселений, неизбежно должны содержать комплексную оценку эффективности градостроительных решений, в т.ч. социально-экологических последствий их реализации.

Введенное Градостроительным кодексом Российской Федерации понятие «территориальное планирование», как первая фаза градостроительной деятельности, является прямым аналогом общемирового процесса «пространственного планирования», который предполагает создание в конкретных национальных масштабах правового поля и системы управления эффективным и устойчивым природопользованием, размещением и развитием элементов отраслевой структуры экономики, сети населенных мест, инженерно-транспортного и энергетического обеспечения территорий.

Включение России в этот расширяющийся глобальный процесс, отражающий уровень озабоченности ведущих мировых держав проблемами устойчивого и экологически сбалансированного развития, открывает широкие перспективы интеграции страны в общепланетарную систему разделения труда на основе эффективности использования имеющихся природных и социальных преимуществ и ресурсов государства. Таким образом, территориальное (пространственное) планирование выступает в виде средства обеспечения эффективного и устойчивого социально-экономического развития России, которое предполагает последовательную трансформацию пространственной организации и отраслевой структуры экономики страны. Несоответствие пространственной организации России требованиям рыночной экономики фактически оказалось одной из основных причин острого системного кризиса переходного периода 90-х годов прошлого века.

Территориальное планирование, следовательно, выступает как важнейшая функция государственного управления на федеральном и региональном уровнях и является приоритетной стратегической задачей местного самоуправления [33].

Территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской

Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Федеральным законом от 20.03.2011 N 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» введено понятие Федеральной государственной информационной системы территориального планирования.

2.2. Федеральная государственная информационная система территориального планирования

Федеральная государственная информационная система территориального планирования (далее ФГИС ТП) – информационно-аналитическая система, обеспечивающая доступ к сведениям, содержащимся в государственных информационных ресурсах, государственных и муниципальных информационных системах, в том числе в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, и необходимым для обеспечения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в области территориального планирования.

Посредством информационной системы территориального планирования с использованием официального сайта в сети «Интернет», должен обеспечиваться доступ органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц к следующей необходимой для подготовки документов территориального планирования информации:

- 1) стратегии (программы) развития отдельных отраслей экономики, приоритетные национальные проекты, межгосударственные программы, программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, программы, принятые в установленном порядке и реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающие создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения;

- 2) проекты документов территориального планирования и материалы по обоснованию таких проектов;

- 3) документы территориального планирования;

- 4) правила землепользования и застройки;
- 5) цифровые топографические карты, не содержащие сведений, отнесенных к государственной тайне;
- 6) информация:
 - а) о границах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, населенных пунктов;
 - б) о размещении объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения;
 - в) о зонах с особыми условиями использования территорий;
 - г) о территориях объектов культурного наследия;
 - д) об особо охраняемых природных территориях;
 - е) о территориях, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
 - ж) об особых экономических зонах;
 - з) о результатах инженерных изысканий;
 - и) о месторождениях и проявлениях полезных ископаемых;
- 7) иная информация о состоянии, об использовании, ограничениях использования территорий.

Федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, осуществляющие создание государственных информационных ресурсов, создание и ведение государственных и муниципальных информационных систем, содержащих вышеуказанную информацию, обязаны обеспечить доступ на официальном сайте к указанной информации с учетом законодательства Российской Федерации о государственной тайне в объеме и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации.

Оператор информационной системы территориального планирования определяется Правительством Российской Федерации. Оператор информационной системы территориального планирования обеспечивает ее создание и функционирование.

Правительство Российской Федерации устанавливает правила ведения информационной системы территориального планирования.

Контроль за соблюдением порядка ведения информационной системы территориального планирования, в том числе за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о защите информации, осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля за соблюдением порядка ведения информационной системы территориального планирования.

Доступ к информации, размещенной на официальном сайте, должен осуществляться без взимания платы.

В рамках исполнения требований Градостроительного кодекса Российской Федерации Министерством регионального развития обеспечена разработка первой очереди федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП).

Для входа в систему необходимо выбрать соответствующую ссылку в разделе «Информационные ресурсы» на главной странице сайта Минрегиона России, либо ввести в строке браузера адрес системы [35].

ФГИС ТП позволит отобразить в едином окне (пространстве) информацию, необходимую для стратегического и территориального планирования, находящуюся в распределенных по всей стране информационных системах органов власти. Как следствие, упростить принятие и повысить объективность решений, ускорить разработку и согласование документов территориального планирования, обеспечить согласованность действий органов государственной власти и муниципального самоуправления.

Кроме того, публикация данных в сети «Интернет» в открытом доступе позволит обеспечить публичность процессов планирования и принимаемых решений, как следствие, активнее привлекать профессиональное сообщество, повысить ответственность органов власти и активизировать инвестиционные процессы за счет упрощения доступа к информации о состоянии, использовании и перспективах использования территорий.

В едином пространстве возможно представление лишь векторной информации, соответствующей подготовленным Минрегионом России требованиям.

Документы, выполненные в текстовых и растровых форматах, а также векторные карты, разработанные в местных системах координат, будут представляться в отдельных окнах. Работать с такой информацией сложнее, но концентрация на едином ресурсе обеспечивает упрощение доступа к ней.

Представление информации в едином пространстве ФГИС ТП должно производиться путем интеграции с другими информационными системами. Требования к структуре данных, необходимой для обеспечения беспрепятственной интеграции, будут определены Минрегионом России.

Информация, доступ к которой пока не может быть обеспечен интеграцией систем, должна быть заложена в базу данных ФГИС ТП. С этой целью Минрегионом России отправлены субъектам Российской Федерации и входящим в их состав муниципальным образованиям права доступа к системе, позволяющие осуществить загрузку утвержденных документов территориального планирования, а также их проектов.

3. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

3.1. Содержание документов территориального планирования

В соответствии со ст. 9, 10, 14, 18, 19 Градостроительного кодекса Российской Федерации территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений. Документы территориального планирования субъектов РФ и документы территориального планирования муниципальных образований не должны противоречить утвержденным документам территориального планирования РФ, со дня утверждения (рис. 3).

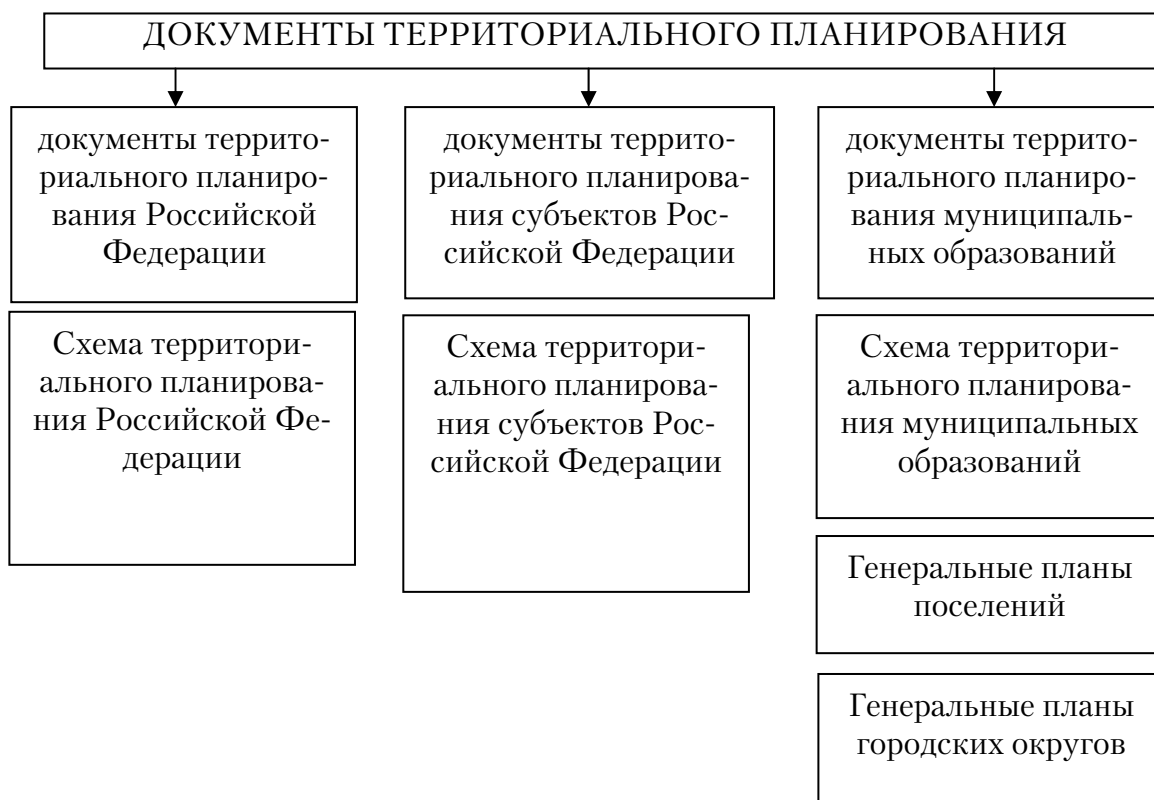


Рис. 3. Документы территориального планирования

Не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений (за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами) о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую, о предоставлении находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков в целях размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, если размещение таких объектов не предусмотрено документами территориального планирования РФ в следующих областях: федеральный транспорт, автомобильные дороги федерального значения; оборона страны и безопасность государства; энергетика; высшее профессиональное образование; здравоохранение; в иных, на основании нормативных правовых актов Президента РФ или нормативных правовых актов Правительства РФ, документами территориального планирования субъекта РФ, документами территориального планирования муниципальных образований, а также о переводе земель из одной категории в другую для целей, не связанных с размещением объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципальных районов, при отсутствии генерального плана городского округа или поселения (схемы территориального планирования муниципального района в случае перевода земель, расположенных на межселенных территориях, из одной категории в другую).

Содержание документов территориального планирования Российской Федерации

Документами территориального планирования РФ являются схемы территориального планирования Российской Федерации в следующих областях:

- федеральный транспорт (железнодорожный, воздушный, морской, внутренний водный, трубопроводный транспорт), автомобильные дороги федерального значения;
- оборона страны и безопасность государства;
- энергетика;
- высшее профессиональное образование;
- здравоохранение;
- в иных, на основании нормативных правовых актов Президента РФ или нормативных правовых актов Правительства РФ.

Подготовка схем территориального планирования Российской Федерации может осуществляться в отношении одной или нескольких данных областей в составе одного или нескольких документов терри-

ториального планирования применительно ко всей территории РФ или к части территории РФ по решению Президента РФ или Правительства РФ.

Схемы территориального планирования Российской Федерации содержат:

– положения о территориальном планировании, в которых указываются сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов федерального значения, их основные характеристики, их местоположение (указываются наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта), а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов;

– карты планируемого размещения объектов федерального значения, на которых отображаются планируемые для размещения объекты федерального значения в соответствующих областях.

К схемам территориального планирования Российской Федерации прилагаются:

– материалы по их обоснованию в текстовой форме (сведения о стратегиях (программах) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектах, межгосударственных программах (при их наличии), для реализации которых осуществляется создание объектов федерального значения; обоснование выбранного варианта размещения объектов федерального значения на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования; оценку возможного влияния планируемых для размещения объектов федерального значения на комплексное развитие соответствующей территории);

– материалы по их обоснованию в виде карт (местоположение существующих и строящихся объектов федерального значения в соответствующей области; границы субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, на территориях которых планируется размещение объектов федерального значения; объекты капитального строительства, иные объекты, территории, зоны, которые оказали влияние на определение планируемого размещения объектов федерального значения, в том числе:

а) планируемые для размещения объекты регионального значения, объекты местного значения в соответствии с документами территориального планирования субъектов Российской Федерации, документами территориального планирования муниципальных образований;

- б) особые экономические зоны;
- в) особо охраняемые природные территории федерального, регионального, местного значения;
- г) территории объектов культурного наследия;
- д) зоны с особыми условиями использования территорий;
- е) территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- ж) иные объекты, иные территории и (или) зоны).

Схемы территориального планирования Российской Федерации, в том числе внесение изменений в такие схемы, утверждаются Правительством Российской Федерации, за исключением схем территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства, которые утверждаются Президентом РФ.

Содержание документов территориального планирования субъектов Российской Федерации

Документами территориального планирования субъектов Российской Федерации являются схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации. Подготовка указанных схем может осуществляться в составе одного или нескольких документов территориального планирования субъектов Российской Федерации, применительно ко всей территории субъекта РФ или к ее частям.

Схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации содержат: положения о территориальном планировании (указываются сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов регионального значения, их основные характеристики, их местоположение (указываются наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта), а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов) и карты планируемого размещения объектов регионального значения, относящихся к следующим областям:

- 1) транспорт (железнодорожный, водный, воздушный транспорт), автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения;
- 2) предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий;
- 3) образование;
- 4) здравоохранение;
- 5) физическая культура и спорт;

б) иные области в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации.

К схемам территориального планирования субъектов Российской Федерации прилагаются материалы по обоснованию этих схем:

– в текстовой форме (сведения о программах социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (при их наличии), для реализации которых осуществляется создание объектов регионального значения; обоснование выбранного варианта размещения объектов регионального значения на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования; оценку возможного влияния планируемых для размещения объектов регионального значения на комплексное развитие соответствующей территории);

– в виде карт (границы муниципальных образований – городских округов, муниципальных районов, поселений, утвержденные в установленном порядке законом субъекта Российской Федерации; объекты капитального строительства, иные объекты, территории, зоны, которые оказали влияние на определение планируемого размещения объектов регионального значения).

Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации, в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается Правительством субъекта Российской Федерации.

Документами территориального планирования муниципальных образований являются:

- 1) схемы территориального планирования муниципальных районов;
- 2) генеральные планы поселений;
- 3) генеральные планы городских округов.

Документы территориального планирования муниципальных образований могут являться основанием для установления или изменения границ муниципальных образований в установленном порядке.

Установление или изменение границ населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа, осуществляется в границах таких поселения, городского округа.

Представительный орган местного самоуправления сельского поселения вправе принять решение об отсутствии необходимости подготовки его генерального плана и о подготовке правил землепользования и застройки при наличии следующих условий:

1) не предполагается изменение существующего использования территории этого поселения и отсутствует утвержденная программа его комплексного социально-экономического развития;

- 2) документами территориального планирования Российской Фе-

дерации, субъекта Российской Федерации, муниципального района не предусмотрено размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципального района на территории этого поселения.

Схема территориального планирования муниципального района содержит:

1) положение о территориальном планировании, которое включает в себя сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов местного значения муниципального района, их основные характеристики, их местоположение (указываются наименования поселения, межселенной территории, населенного пункта), а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов; параметры функциональных зон, установленных на межселенных территориях, в случае, если на межселенных территориях планируется размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением линейных объектов), а также сведения о планируемых для размещения в указанных зонах объектах федерального значения, объектах регионального значения, объектах местного значения.

2) карту планируемого размещения объектов местного значения муниципального района, относящиеся к следующим областям: электро- и газоснабжение поселений; автомобильные дороги местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района; образование; здравоохранение; физическая культура и массовый спорт; утилизация и переработка бытовых и промышленных отходов; иные области в связи с решением вопросов местного значения муниципального района;

3) границы населенных пунктов (в том числе границы образуемых населенных пунктов), расположенных на межселенных территориях;

4) границы и описание функциональных зон, установленных на межселенных территориях, с указанием планируемых для размещения в этих зонах объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением линейных объектов) и (или) местоположения линейных объектов федерального значения, линейных объектов регионального значения, линейных объектов местного значения.

К схеме территориального планирования муниципального района прилагаются материалы по ее обоснованию в текстовой форме и в виде карт.

Материалы по обоснованию схемы территориального планирова-

ния муниципального района в текстовой форме содержат:

1) сведения о планах и программах комплексного социально-экономического развития муниципального образования (при их наличии), для реализации которых осуществляется создание объектов местного значения;

2) обоснование выбранного варианта размещения объектов местного значения муниципального района на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования;

3) оценку возможного влияния планируемых для размещения объектов местного значения муниципального района на комплексное развитие соответствующей территории;

4) утвержденные документами территориального планирования Российской Федерации, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения на межселенных территориях объектов федерального значения, объектов регионального значения, их основные характеристики, местоположение, характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов, реквизиты указанных документов территориального планирования, а также обоснование выбранного варианта размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения на основе анализа использования этих территорий, возможных направлений их развития и прогнозируемых ограничений их использования;

5) перечень земельных участков, расположенных на межселенных территориях и включаемых в границы населенных пунктов или исключаемых из их границ, с указанием категорий земель, к которым планируется отнести эти земельные участки, и целей их планируемого использования;

6) перечень и характеристику основных факторов риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на межселенных территориях в случае, если на межселенных территориях планируется размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения.

Материалы по обоснованию схемы территориального планирования муниципального района в виде карт отображают:

1) границы поселений, входящих в состав муниципального района;

2) границы населенных пунктов, входящих в состав муниципального района;

3) объекты капитального строительства, иные объекты, террито-

рии, зоны, которые оказали влияние на определение планируемого размещения объектов местного значения муниципального района, объектов федерального значения, объектов регионального значения, в том числе:

- а) планируемые для размещения объекты федерального значения, объекты регионального значения в соответствии с документами территориального планирования Российской Федерации, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации;
- б) особые экономические зоны;
- в) особо охраняемые природные территории федерального, регионального, местного значения;
- г) территории объектов культурного наследия;
- д) зоны с особыми условиями использования территорий;
- е) территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- ж) иные объекты, иные территории и (или) зоны.

Схема территориального планирования муниципального района, в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается представительным органом местного самоуправления муниципального района (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Последовательность выполнения работ по разработке проекта
Схемы территориального планирования (примерный состав работ)

№ п/п	Этапы работ	Состав работ и отчетные материалы
1	2	3
1	Сбор исходной информации и создание опорного плана муниципального образования (МО) в электронном виде	Сбор, систематизация и анализ исходных данных. Подготовка электронной версии карты МО Выходные документы: <i>Том «Исходные материалы»</i> <i>Схема Опорный план территории</i>
2	Анализ существующего положения и комплексного развития МО	Комплексная градостроительная оценка территории МО (существующее положение) Выходные документы: <i>Схемы использования территории МО, ограничений использования территорий МО, транспортной инфраструктуры, инженерной инфраструктуры, системы расселения, историко-культурного каркаса, природно-экологического каркаса</i>

Окончание табл. 1

1	2	3
3	Обоснование предложений по территориальному развитию МО	<p>Обоснование решения задач территориального планирования и этапов их реализации. Определение основных направлений развития территории МО</p> <p>Выходные документы: <i>Том</i> «Материалы по обоснованию проекта. Схемы территориального планирования». <i>Схемы</i> с отображением результатов анализа комплексного развития территории, в т.ч. – размещения объектов капитального строительства – предложений по территориальному планированию – функционально-планировочной организации территории – основных факторов риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера</p>
4	Подготовка комплекта утверждаемых материалов Схемы территориального планирования	<p>Подготовка Схемы территориального планирования МО</p> <p>Выходные документы: <i>Том</i> «Положения о территориальном планировании». <i>Схема</i> территориального планирования МО. Демонстрационные материалы для проведения градостроительного совета и публичных слушаний проекта</p>

Подготовка генерального плана поселения, генерального плана городского округа (далее также – генеральный план) осуществляется применительно ко всей территории такого поселения или такого городского округа.

Подготовка генерального плана 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. Подготовка генерального плана и внесение в генеральный план изменений в части установления или изменения границы населенного пункта также могут осуществляться применительно к

отдельным населенным пунктам, входящим в состав поселения, городского округа (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Этапы разработки проекта Генерального плана города/
городского поселения

№	Наименование этапов работ	Выпускаемые материалы
1	Сбор и обработка исходных данных Актуализация геоподосновы (если затраты заложены бюджетом проекта) Подготовка материалов по обоснованию «Проекта генерального плана» Анализ современного состояния и проблем развития территории	Пояснительная записка: «Современное состояние и комплексная оценка территории» Графические материалы: Схема расположения города (городского поселения) в системе расселения Схема современного использования территории (опорный план) Схема ограничений использования территории Схема границ территорий объектов культурного наследия
2	Подготовка проектных предложений, утверждаемых материалов проекта и материалов по обоснованию	Пояснительная записка: Том 1. «Положения о территориальном планировании» Том 2. «Материалы по обоснованию проекта генерального плана» Том 3. «Перечень основных факторов риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» Графические материалы: Схема функционального зонирования территории Схема транспортной инфраструктуры Схема инженерной инфраструктуры Схема планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения Генеральный план города (городского поселения). Основной чертеж
3	Согласование с ОМС и ОГВ	Пояснительная записка: «Положения о территориальном планировании» Графические материалы: Генеральный план муниципального образования (основной чертеж)

Генеральный план содержит:

1) положение о территориальном планировании, которое содержит сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов местного значения поселения, городского округа, их основные характеристики, их местоположение (для объектов местного значения, не являющихся линейными объектами, указываются функциональные зоны), а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов; параметры функциональных зон, а также сведения о планируемых для размещения в них объектах федерального значения, объектах регионального значения, объектах местного значения, за исключением линейных объектов;

2) карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа;

3) карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа;

4) карту функциональных зон поселения или городского округа.

На указанных выше картах соответственно отображаются:

– планируемые для размещения объекты местного значения поселения, городского округа, относящиеся к следующим областям: электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение; автомобильные дороги местного значения; физическая культура и массовый спорт, образование, здравоохранение, утилизация и переработка бытовых и промышленных отходов в случае подготовки генерального плана городского округа; иные области в связи с решением вопросов местного значения поселения, городского округа;

– границы населенных пунктов (в том числе границы образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа;

– границы и описание функциональных зон с указанием планируемых для размещения в них объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением линейных объектов) и местоположения линейных объектов федерального значения, линейных объектов регионального значения, линейных объектов местного значения.

К генеральному плану прилагаются материалы по его обоснованию в текстовой форме и в виде карт.

Материалы по обоснованию генерального плана в текстовой форме содержат:

1) сведения о планах и программах комплексного социально-экономического развития муниципального образования (при их наличии), для реализации которых осуществляется создание объектов местного значения поселения, городского округа;

2) обоснование выбранного варианта размещения объектов местного значения поселения, городского округа на основе анализа использования территорий поселения, городского округа, возможных направлений развития этих территорий и прогнозируемых ограничений их использования;

3) оценку возможного влияния планируемых для размещения объектов местного значения поселения, городского округа на комплексное развитие этих территорий;

4) утвержденные документами территориального планирования Российской Федерации, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения на территориях поселения, городского округа объектов федерального значения, объектов регионального значения, их основные характеристики, местоположение, характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов, реквизиты указанных документов территориального планирования, а также обоснование выбранного варианта размещения данных объектов на основе анализа использования этих территорий, возможных направлений их развития и прогнозируемых ограничений их использования;

5) утвержденные документом территориального планирования муниципального района сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения на территории поселения, входящего в состав муниципального района, объектов местного значения муниципального района, их основные характеристики, местоположение, характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов, реквизиты указанного документа территориального планирования, а также обоснование выбранного варианта размещения данных объектов на основе анализа использования этих территорий, возможных направлений их развития и прогнозируемых ограничений их использования;

6) перечень и характеристику основных факторов риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

7) перечень земельных участков, которые включаются в границы населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа, или исключаются из их границ, с указанием категорий земель, к которым планируется отнести эти земельные участки, и целей их планируемого использования.

Материалы по обоснованию генерального плана в виде карт отображают:

- 1) границы поселения, городского округа;
- 2) границы существующих населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа;
- 3) местоположение существующих и строящихся объектов местного значения поселения, городского округа;
- 4) особые экономические зоны;
- 5) особо охраняемые природные территории федерального, регионального, местного значения;
- 6) территории объектов культурного наследия;
- 7) зоны с особыми условиями использования территорий;
- 8) территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- 9) иные объекты, иные территории и (или) зоны, которые оказали влияние на установление функциональных зон и (или) планируемое размещение объектов местного значения поселения, городского округа или объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципального района.

В целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства проводятся публичные слушания по проектам генеральных планов, в том числе по внесению в них изменений, с участием жителей поселений, городских округов.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Публичные слушания проводятся в каждом населенном пункте муниципального образования. В случае внесения изменений в генеральный план в отношении части территории поселения или городского округа публичные слушания проводятся с участием правообладателей земельных участков и (или) объектов капитального строительства, находящихся в границах территории поселения или городского округа, в отношении которой осуществлялась подготовка указанных изменений.

При проведении публичных слушаний в целях обеспечения всем заинтересованным лицам равных возможностей для участия в публичных слушаниях территория населенного пункта может быть разделена на части. Предельная численность лиц, проживающих или зарегистрированных на такой части территории, устанавливается законами субъектов Российской Федерации исходя из требования обеспечения всем заинтересованным лицам равных возможностей для выражения своего мнения.

В целях доведения до населения информации о содержании проекта генерального плана уполномоченные на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа в обязательном порядке организуют выставки, экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана, выступления представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта генерального плана на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению.

Участники публичных слушаний вправе представить в уполномоченные на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа свои предложения и замечания, касающиеся проекта генерального плана, для включения их в протокол публичных слушаний.

Заключение о результатах публичных слушаний подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте поселения (при наличии официального сайта поселения), официальном сайте городского округа (при наличии официального сайта городского округа) в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее – сеть "Интернет").

Срок проведения публичных слушаний с момента оповещения жителей муниципального образования о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и не может быть менее одного месяца и более трех месяцев.

Глава местной администрации с учетом заключения о результатах публичных слушаний принимает решение:

- 1) о согласии с проектом генерального плана и направлении его в представительный орган муниципального образования;

- 2) об отклонении проекта генерального плана и о направлении его на доработку.

3.2. Порядок утверждения и согласования документов территориального планирования

Проекты схем территориального планирования Российской Федерации до их утверждения подлежат обязательному согласованию с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Проект схемы территориального планирования Российской Федерации подлежит согласованию с Правительством субъекта Российской Федерации, на территории которого в соответствии с указанным проектом планируется размещение объектов федерального значения, в части возможного влияния планируемых для размещения объектов федерального значения на социально-экономическое развитие такого субъекта Российской Федерации, возможного негативного воздействия данных объектов на окружающую среду на территории такого субъекта Российской Федерации. Иные вопросы не могут подлежать согласованию в связи с подготовкой проекта схемы территориального планирования Российской Федерации [1].

Проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации до ее утверждения подлежит обязательному согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, Правительством субъектов Российской Федерации, имеющих общую границу с субъектом Российской Федерации, обеспечившим подготовку проекта схемы территориального планирования, и органами местного самоуправления муниципальных образований, применительно к территориям, для которых подготовлены предложения по территориальному планированию.

Проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации подлежит согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в случае возможного негативного воздействия планируемых для размещения объектов регионального значения на особо охраняемые природные территории федерального значения, а также на водные объекты, находящиеся в федеральной собственности.

Проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации подлежит согласованию с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, имеющих общую границу с субъектом Российской Федерации, обеспечившим подготовку проекта такой схемы, в целях соблюдения интересов указанных субъектов Российской Федерации при установлении на их территориях зон с особыми условиями использования территорий в

связи с планируемым размещением объектов регионального значения, при размещении объектов регионального значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территориях указанных субъектов Российской Федерации.

Проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации подлежит согласованию с органами местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых планируется размещение объектов регионального значения, в целях соблюдения интересов населения муниципальных образований в случае возможного влияния данных объектов на социально-экономическое развитие муниципальных образований, а также возможного негативного воздействия их на окружающую среду [1].

Проект схемы территориального планирования муниципального района, а также проект генерального плана подлежит согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном этим органом, в следующих случаях:

1) в соответствии с документами территориального планирования Российской Федерации планируется размещение объектов федерального значения на межселенной территории, на территориях поселения, городского округа;

2) предусматривается включение в соответствии с указанным проектом в границы населенных пунктов (в том числе образуемых населенных пунктов), расположенных на межселенных территориях, входящих в состав поселения, городского округа, земельных участков из земель лесного фонда;

3) на территориях муниципального района, поселения, городского округа находятся особо охраняемые природные территории федерального значения;

4) предусматривается размещение в соответствии с указанными проектами объектов местного значения муниципального района, поселения, городского округа которые могут оказать негативное воздействие на водные объекты, находящиеся в федеральной собственности.

Проекты схемы территориального планирования муниципального района и генерального плана подлежат согласованию с Правительством субъекта Российской Федерации, в границах которого находится муниципальный район, поселение или городской округ, в следующих случаях:

1) в соответствии с документами территориального планирования субъекта Российской Федерации планируется размещение объектов регионального значения на межселенной территории, территориях поселения, городского округа;

2) предусматривается в соответствии с указанными проектами включение в границы населенных пунктов (в том числе образуемых населенных пунктов), расположенных на межселенных территориях, входящих в состав поселения, городского округа, земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения или исключение из границ таких населенных пунктов земельных участков, которые планируется отнести к категории земель сельскохозяйственного назначения;

3) на территориях муниципального района, поселения, городского округа находятся особо охраняемые природные территории регионального значения.

Проект схемы территориального планирования муниципального района подлежит согласованию с органами местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, в части возможного влияния планируемых для размещения объектов местного значения муниципального района на социально-экономическое развитие таких поселений, возможного негативного воздействия данных объектов на окружающую среду на территориях таких поселений.

Проекты схемы территориального планирования муниципального района и генерального плана подлежат согласованию с заинтересованными органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, имеющих общую границу с муниципальным районом, поселением, городским округом в целях соблюдения интересов населения при установлении на их территориях зон с особыми условиями использования территорий в связи с планируемым размещением объектов местного значения, при размещении объектов местного значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территориях этих муниципальных образований.

Проект генерального плана поселения подлежит согласованию с органами местного самоуправления муниципального района, в границах которого находится поселение, в следующих случаях:

1) в соответствии с документами территориального планирования муниципального района планируется размещение объектов местного значения муниципального района на территории поселения;

2) на территории поселения находятся особо охраняемые природные территории местного значения муниципального района.

Срок согласования проектов схем территориального планирования Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального района не может превышать **три месяца** со дня поступления уведомления об обеспечении доступа к проектам данных схем территориального планирования и материалам по их обоснованию в информа-

ционной системе территориального планирования в органы государственной власти, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Заключения на проекты схем территориального планирования, направленные исполнительными органами, могут содержать положение о согласии с таким проектом или несогласии с таким проектом с обоснованием принятого решения.

В случае непоступления от органов исполнительной власти в установленный срок заключений на проекты схем территориального планирования данные проекты считаются согласованными.

В случае поступления от одного или нескольких органов исполнительной власти сводных заключений, содержащих положения о несогласии с проектами схем территориального планирования с обоснованием принятого решения, в течение **тридцати дней** со дня истечения установленного срока согласования такого проекта принимается решение о создании согласительной комиссии. Максимальный срок работы согласительной комиссии не может превышать **три месяца**.

По результатам работы согласительная комиссия представляет:

1) документы о согласовании проектов схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и подготовленные для утверждения проекты схем территориального планирования с внесенными в них изменениями;

2) материалы в текстовой форме и в виде карт по несогласованным вопросам.

На основании документов и материалов, представленных согласительной комиссией, принимается решение об утверждении схем территориального планирования или об отклонении проекта схем территориального планирования и о направлении его на доработку [1].

3.3. Реализация документов территориального планирования

Реализация документов территориального планирования осуществляется путем:

1) подготовки и утверждения документации по планировке территории в соответствии с документами территориального планирования;

2) принятия в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую;

3) создания объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения на основании документации по планировке территории.

Реализация схемы территориального планирования Российской Федерации осуществляется путем выполнения мероприятий, которые предусмотрены программами, утвержденными Правительством Российской Федерации и реализуемыми за счет средств федерального бюджета, или нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, или в установленном Правительством Российской Федерации порядке решениями главных распорядителей средств федерального бюджета, или инвестиционными программами субъектов естественных монополий.

Реализация схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации осуществляется путем выполнения мероприятий, которые предусмотрены программами, утвержденными высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и реализуемыми за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, или нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, или в установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации порядке решениями главных распорядителей средств бюджета субъекта Российской Федерации, или инвестиционными программами субъектов естественных монополий.

Реализация схемы территориального планирования муниципального района осуществляется путем выполнения мероприятий, которые предусмотрены программами, утвержденными местной администрацией муниципального района и реализуемыми за счет средств местного бюджета, или нормативными правовыми актами местной администрации муниципального района, или в установленном местной администрацией муниципального района порядке решениями главных распорядителей средств местного бюджета, или инвестиционными программами организаций коммунального комплекса.

Реализация генерального плана поселения, генерального плана городского округа осуществляется путем выполнения мероприятий, которые предусмотрены программами, утвержденными местной администрацией поселения, местной администрацией городского округа и реализуемыми за счет средств местного бюджета, или нормативными правовыми актами местной администрации поселения, местной администрации городского округа, или в установленном местной администрацией поселения, местной администрацией городского округа порядке

решениями главных распорядителей средств местного бюджета, или инвестиционными программами организаций коммунального комплекса.

В случае, если программы, реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающие создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, инвестиционные программы субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса приняты до утверждения документов территориального планирования и предусматривают создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, подлежащих отображению в документах территориального планирования, но не предусмотренных указанными документами территориального планирования, такие программы и решения подлежат в двухмесячный срок с даты утверждения указанных документов территориального планирования приведению в соответствие с ними.

В случае, если программы, реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающие создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, инвестиционные программы субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса принимаются после утверждения документов территориального планирования и предусматривают создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, подлежащих отображению в документах территориального планирования, но не предусмотренных указанными документами территориального планирования, в указанные документы территориального планирования в пятимесячный срок с даты утверждения таких программ и принятия таких решений вносятся соответствующие изменения [1].

4. МЕТОДОЛОГИЯ ПОДГОТОВКИ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

4.1. Основания подготовки документов территориального планирования муниципальных образований

Подготовка документов территориального планирования субъектов Российской Федерации осуществляется на основании стратегий и программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, на основе решений органов государственной власти и иных главных распорядителей средств бюджетов, предусматривающих создание объектов регионального значения, с учетом других программ, реализуемых за счет бюджетных средств. Подготовка указанных документов территориального планирования осуществляется также на основании стратегий и программ развития отдельных отраслей экономики, инвестиционных программ субъектов естественных монополий.

Так, в Пензенской области в целях создания благоприятной социально-экономической среды и институциональных условий для активизации инновационного развития экономики Пензенской области, обеспечения ее долгосрочной конкурентоспособности, принимая во внимание основные положения Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р, Правительством Пензенской области 21 февраля 2014 г. было принято распоряжение №83-рП «Об утверждении Стратегии инновационного развития Пензенской области до 2021 года и прогнозный период до 2030 года» (далее Стратегия).

В качестве приоритетных направлений политики в сфере территориального планирования, градостроительства муниципальных образований Пензенской области выделены следующие:

- повышение плотности застройки территории населенных пунктов;
- формирование и развитие общественных пространств;
- развитие принципа квартальной структуры городских округов;
- смягчение жесткого функционального зонирования городских округов;
- развитие экосреды городских округов и поселений, переход на принципы «зелёного строительства» в развитии городов и использование технологий «умный город».

Авторы стратегии полагают, что деление зон городов по функциональному назначению является неактуальным и порождает множество проблем. В современном городе требуется большая проницательность и связность территории, ориентированное на человека назначение районов города. Отказ от жесткого функционального зонирования позволяет, по их мнению, избежать маятниковой миграции населения по маршруту «район жилья – район работы» [29].

Необходимо отметить, что актуальность функционального зонирования, которую поставили под сомнение разработчики Стратегии, законодательно закреплена в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее ГрК РФ). Так, п.5 ст.1 ГрК РФ гласит, что функциональные зоны – зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение.

Функциональное зонирование территорий является одной из основных задач территориального планирования Пензенской области, что закреплено в Положении о территориальном планировании, утвержденном Постановлением Правительства Пензенской области от 7 июня 2012 г. №431-пП. В соответствии с последним документом выделяются следующие функциональные зоны:

- Зона активного градостроительного назначения;
- Зона преимущественного сельскохозяйственного назначения;
- Зоны преимущественного рекреационного назначения территории;
- Зона с особыми условиями пользования;
- Зона с регламентируемой хозяйственной деятельностью;
- Земли лесного фонда;
- Зона транспорта и инженерной инфраструктуры.

Понятие функционального зонирования используется в соответствии с ГрК РФ по отношению к межселенным территориям.

На наш взгляд, зонирование земель является одним из эффективных и необходимых методов управления развитием территорий, основой регулирования земельных отношений. Применяется данный метод и в зарубежных странах. Так, в США используется понятие «зоннинг», в европейских странах «поясное зонирование» [23].

Таким образом, можно сделать вывод о такой отрицательной особенности современной системы подготовки документов территориального планирования, заключающейся в расхождении документов территориального планирования и документа инновационного развития региона.

Другой особенностью современной системы планирования территорий является формальный подход заказчиков документов террито-

риального планирования, отсутствие понимания такого продукта и возможностей его реализации, как следствие – многократное внесение изменений в утвержденные документы территориального планирования.

Документы территориального планирования зачастую остаются декларацией, так как не обеспечены материальными ресурсами и управленческими действиями. Данный вывод подтверждается прошедшими в мае 2014 г. в Пензенском государственном университете архитектуры и строительства обсуждениями очередных изменений в генеральном плане г. Пензы, в которых приняли активное участие представители властных структур, науки и общественности.

Как уже было отмечено, в основе подготовки документов территориального планирования лежат программы социально-экономического развития территорий.

В основу разработки документов территориального планирования должны быть положены следующие обоснования:

- социальные;
- экономические;
- экологические.

Социальные обоснования – сведения об обществе и отдельных общественных явлениях, обеспечивающих возможность стимулировать позитивные и предотвращать негативные социальные процессы с помощью изменений материально-пространственной среды. При этом проводится анализ и оценка социально-демографических факторов: численность населения, естественный и механический рост, миграция, демографическая структура – возрастная и половая, национальный состав, профессиональный состав населения, трудовые ресурсы.

Экономические обоснования и расчеты позволяют получить представление о затратах, с одной стороны, и ожидаемых доходах и выгодах, которые будут получены при реализации проектных решений.

Сферой экономики городов является изучение экономической деятельности и экономических процессов в пределах поселений – размещение предприятий, выявление условий и предпосылок экономического роста и экономических проблем поселения. Сферой региональной экономики является изучение деятельности и экономических процессов в пределах крупных территориальных образований.

Экологические обоснования – определение ожидаемых экологических последствий, базирующееся на учете законов экологии [31].

Нормативно-правовой основой подготовки документов территориального планирования муниципального образования являются:

- Градостроительный кодекс РФ;
- Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г.;
- Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 г.;
- Водный кодекс РФ от 03.06.2006 г. №74-ФЗ;
- Федеральный закон от 29.12.2004 г. №191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ»;
- Федеральный закон от 21.12.2004 г. №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»;
- Федеральный закон от 25.10.2001 г. №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ»;
- Федеральный закон от 25.06.2002 г. №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия»;
- Федеральный закон от 14.03.1995 г. №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»;
- Постановление Правительства РФ от 24.03.2007 г. №178 «Об утверждении Положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов РФ и проектов документов территориального планирования муниципальных образований»;
- Постановление Правительства РФ от 25.12.2006 г. №804 «Об утверждении Положения о совместной подготовке проектов документов территориального планирования, а также о составе, порядке создания и деятельности комиссии по совместной подготовке проектов документов территориального планирования» и др.

В субъектах РФ также могут приниматься нормативные правовые документы, регламентирующие территориальное планирование, но в строгом соответствии с федеральными законами.

Территориальное планирование муниципальных образований является основой устойчивого развития территорий и низшей ступенью территориального планирования в Российской Федерации.

Для понимания особенностей территориального планирования муниципальных образований далее приводятся ключевые определения.

В соответствии со ст.2 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **сельское поселение** – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сель-

ских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

поселение – городское или сельское поселение;

муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения;

межселенная территория – территория, находящаяся вне границ поселений.

Утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории относятся к вопросам местного значения поселения [4].

Утверждение схем территориального планирования муниципального района относится к вопросам местного значения муниципального района [4].

Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения [4].

4.2. Содержание мероприятий по подготовке генерального плана муниципального образования

Территориальное планирование муниципальных образований – это планирование пространственного развития территорий городских округов, поселений и муниципальных районов в целях организации комфортной среды обитания и ведения эффективной хозяйственной деятельности на их территории.

Территориальное планирование муниципальных образований направлено на определение видов перспективного использования территории муниципалитетов, а также устанавливается назначение территорий, зоны планируемого размещения объектов капитального строительства для муниципальных нужд. Определяется, где должны или могут размещаться объекты общественной, инженерной, дорожной инфраструктуры. Таким образом территориальное планирование формирует понимание местным сообществом, что, где и когда можно и нужно строить, а где не целесообразно.

Документами территориального планирования муниципальных образований являются:

- 1) схемы территориального планирования муниципальных районов;
- 2) генеральные планы поселений;
- 3) генеральные планы городских округов.

Требования к содержанию генерального плана поселения, городского округа и схемы территориального планирования муниципального района.

Генеральный план поселения может быть подготовлен на всю территорию поселения или на только часть. В последнем случае генеральный план разрабатывается в границах одного или нескольких населенных пунктов, а затем в него вносятся изменения, касающиеся других частей территории поселения.

Схема территориального планирования муниципального района разрабатывается одновременно на всю его территорию.

Если полномочия органов местного самоуправления поселения в сфере градостроительной деятельности переданы органам местного самоуправления муниципального района, то действия по подготовке и согласованию генерального плана поселения выполняются исполнительной властью муниципального района, а утверждается генеральный план представительным органом муниципального района.

Все перечисленные документы территориального планирования муниципальных образований утверждаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления соответствующих территорий. После утверждения следует опубликование в официальных печатных изданиях. Затем они становятся обязательными для исполнения на всей территории соответствующего муниципального образования.

Территориальное планирование межселенных территорий и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, осуществляется муниципальным районом и утверждается в составе схемы территориального планирования района.

Генеральные планы поселений и городских округов, а также схемы территориального планирования муниципальных районов должны состоять из двух частей: текстовой и карт (схем). Текстовая часть должна состоять из двух основных разделов:

- цели и задачи территориального планирования;
- перечень мероприятий по территориальному планированию с указанием последовательности их выполнения.

Картографическая часть любого генерального плана должна содержать:

- границы поселения, городского округа;
- 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 и 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;

- границы земельных участков, на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;
- 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.

Алгоритм подготовки документов территориального планирования муниципального образования.

1 ЭТАП ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЙ

В ходе данного этапа оцениваются действующие документы территориального планирования, принимается решение об их корректировке или разработке новых документов. Формируется нормативно-правовая база территориального планирования.

2 ЭТАП СБОРА ИСХОДНОЙ ИНФОРМАЦИИ

На данном этапе осуществляется подготовка данных для дальнейшего использования в разработке документа территориального планирования. От достоверности и актуальности собранных и переданных разработчику исходных данных зависит качество проекта и соблюдение установленных сроков его выполнения. Выполнение второго этапа территориального планирования включает в себя:

- сбор данных из федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсов;
- изучение действующих комплексных программ социально-экономического развития муниципального образования, субъекта РФ, в котором расположено данное муниципальное образование, различных стратегий и долгосрочных планов;
- оценку разработанных ранее градостроительных документов с точки зрения соответствия современным приоритетам и задачам социально-экономического развития муниципальных образований;
- оценку современного использования территории муниципального образования и выявление проблем ее развития.

Примерный перечень исходных данных для подготовки генерального плана муниципального образования рассмотрим на примере исходных данных генерального плана муниципального образования «рабочий поселок Шемышейка» Пензенской области (рис. 4, 5, 6, 7, 8, 9).

**Генеральный план
"Муниципального образования р.п. Шемьшейка"
Карта (схема) современного состояния и использования территории (опорный план)**

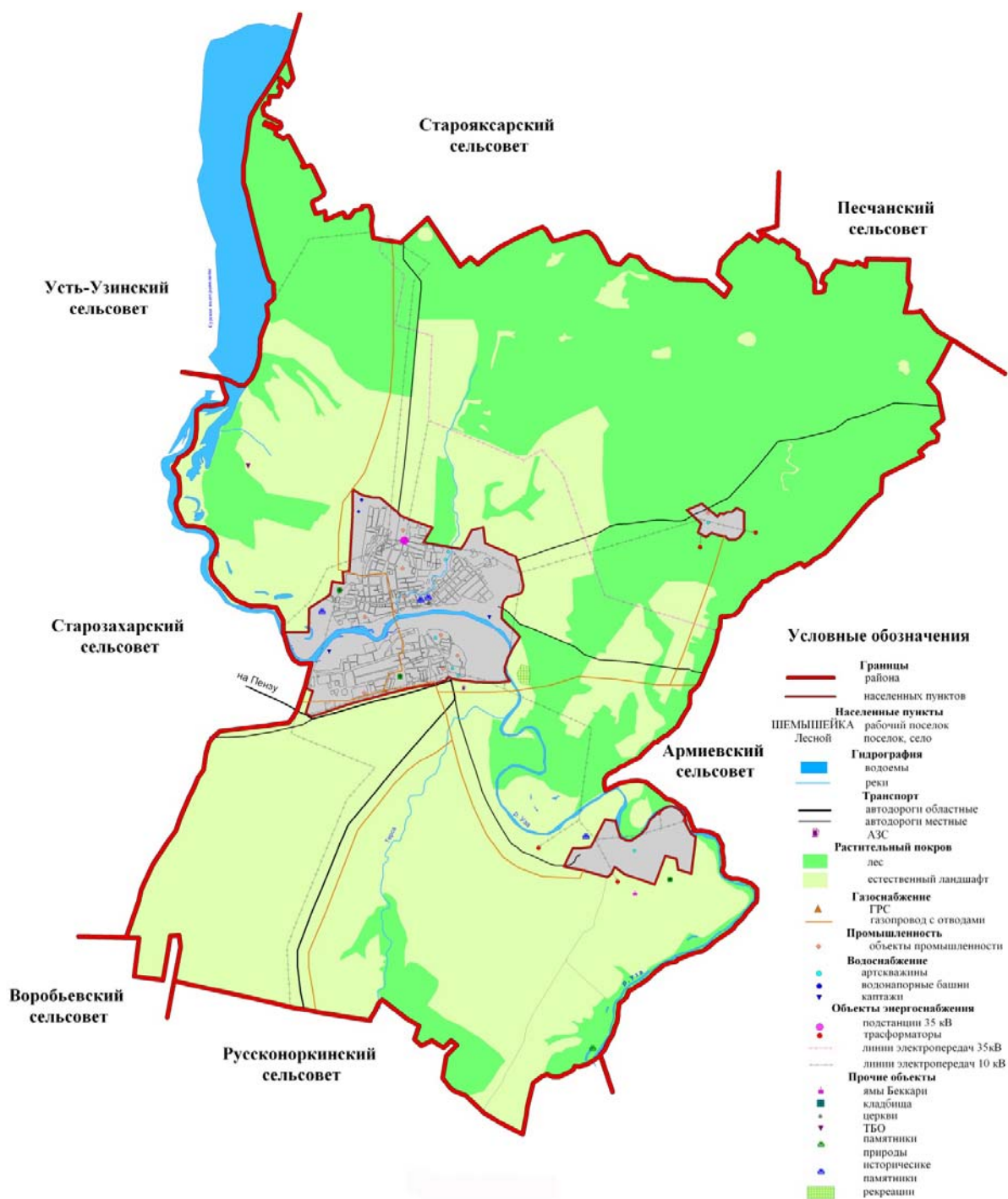
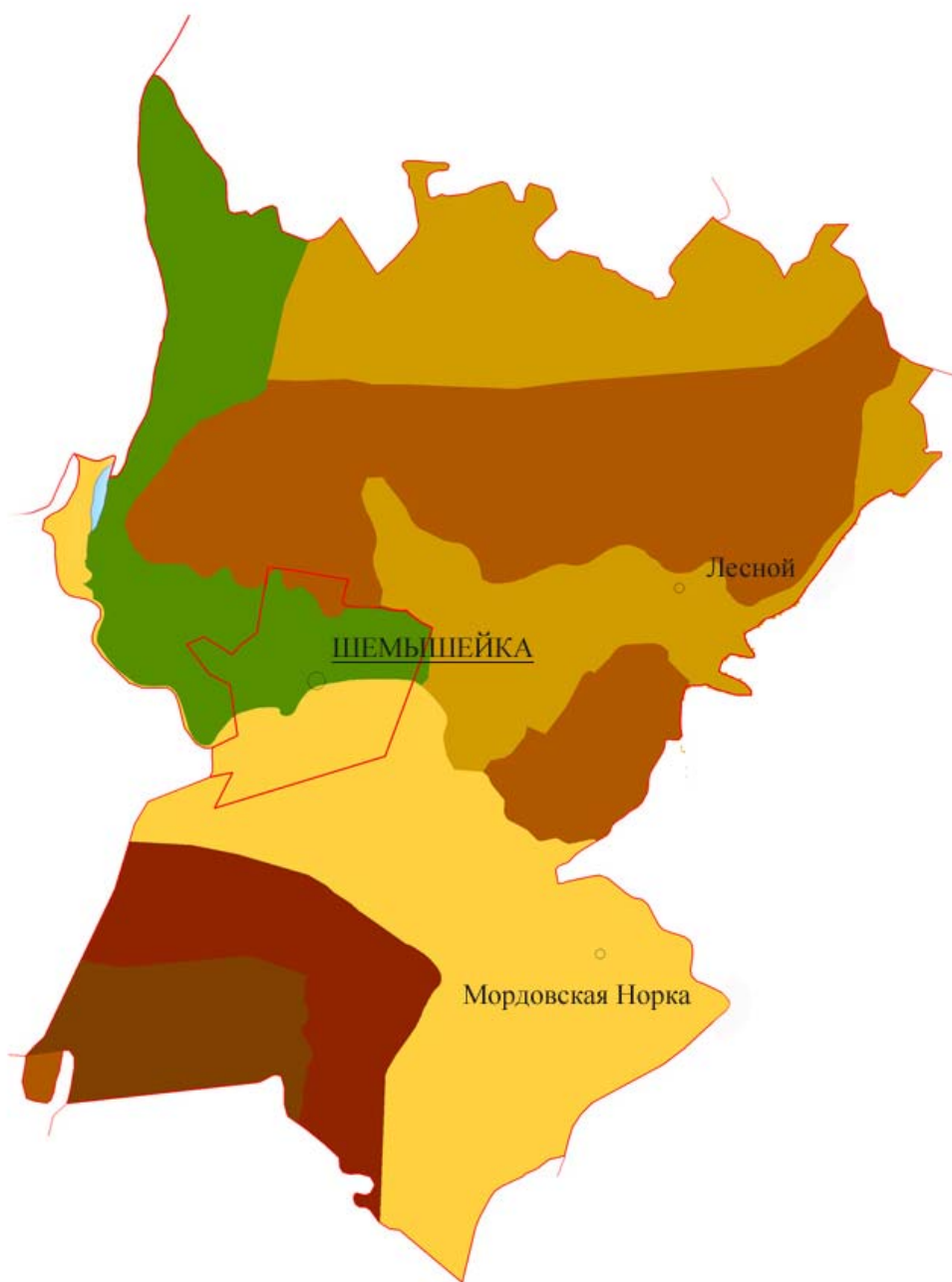


Рис. 4. План современного состояния и использования территории (опорный план) МО «р.п. Шемьшейка»



УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ











	ЧЕРНОЗЕМЫ СЛАБОВЫЩЕЛОЧЕННЫЕ ТУЧНЫЕ И СРЕДНЕГУМУСНЫЕ МОЩНЫЕ И СРЕДНЕМОЩНЫЕ		ЧЕРНОЗЕМЫ СМЫТЫЕ В РАЗЛИЧНОЙ СТЕПЕНИ ЛУГОВО-ЧЕРНОЗЕМНЫЕ		СВЕТЛОСЕРЫЕ ЛЕСНЫЕ МАЛОРАЗВИТЫЕ ПОЧВЫ (НА ПЛОТНЫХ ПОРОДАХ)
	ЧЕРНОЗЕМЫ ВЫЩЕЛОЧЕННЫЕ СРЕДНЕГУМУСНЫЕ СРЕДНЕМОЩНЫЕ		ПОЧВЫ ДРЕВНИХ РЕЧНЫХ ТЕРРАС		СЕРЫЕ И СВЕТЛОСЕРЫЕ ЛЕСНЫЕ ПОЧВЫ
	ЧЕРНОЗЕМЫ ОПОДЗОЛЕННЫЕ СРЕДНЕГУМУСНЫЕ СРЕДНЕМОЩНЫЕ		ДЕРНОВО-СЛАБОПОДЗОЛИСТЫЕ ПОЧВЫ		ТЕМНОСЕРЫЕ ЛЕСНЫЕ ПОЧВЫ
					ДЕРНОВЫЕ АЛЛЮВИАЛЬНЫЕ ПОЧВЫ

Рис. 5. Почвенная карта МО «р.п. Шемышейка»

**Генеральный план
"Муниципального образования р.п. Шемышейка"
Карта (схема) инженерной и транспортной инфраструктуры**

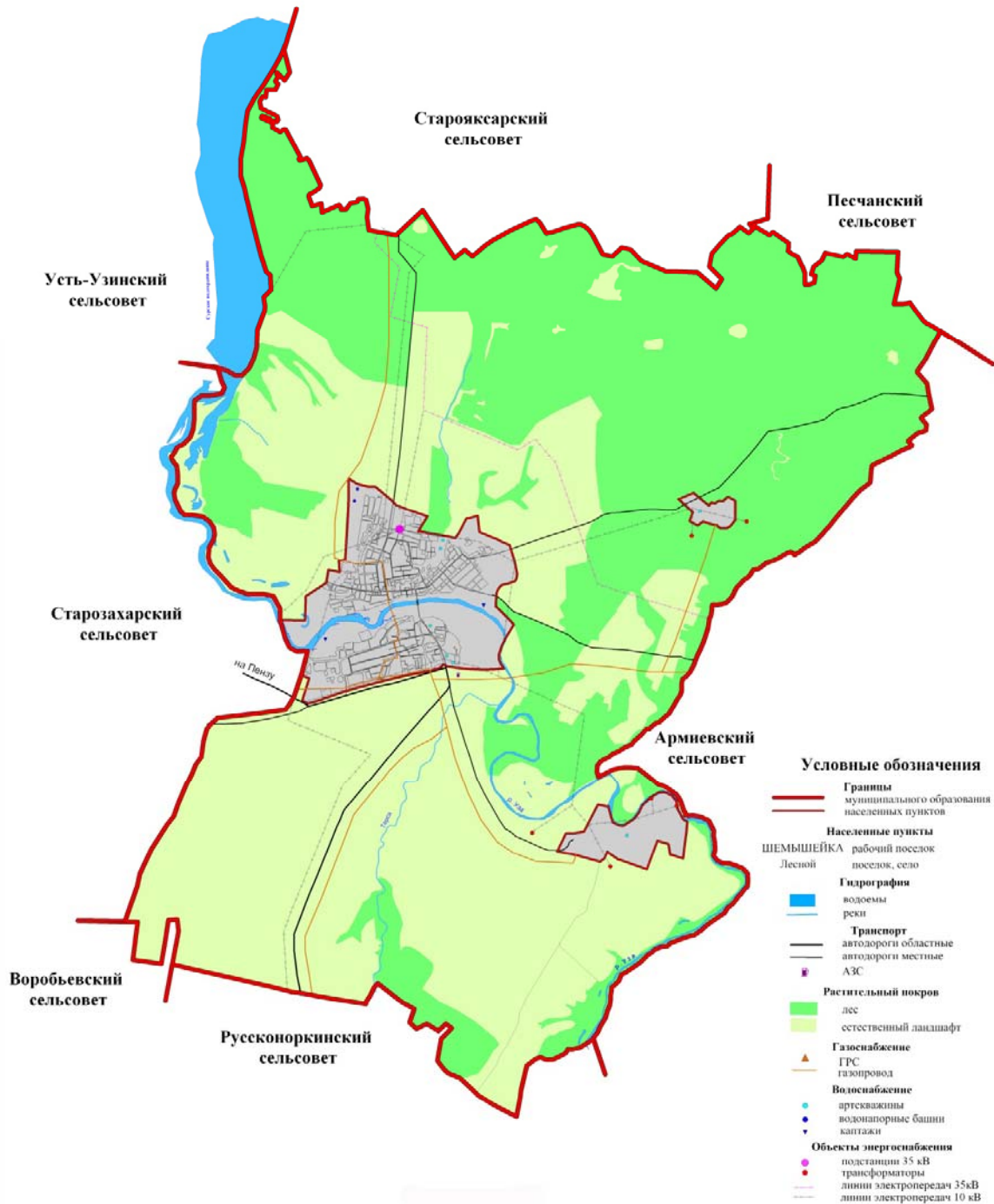


Рис. 6. Карта (схема) инженерной и транспортной инфраструктур МО «р.п. Шемышейка»

**Генеральный план
"Муниципального образования р.п. Шемышейка"
Карта (схема) функционального зонирования территории**

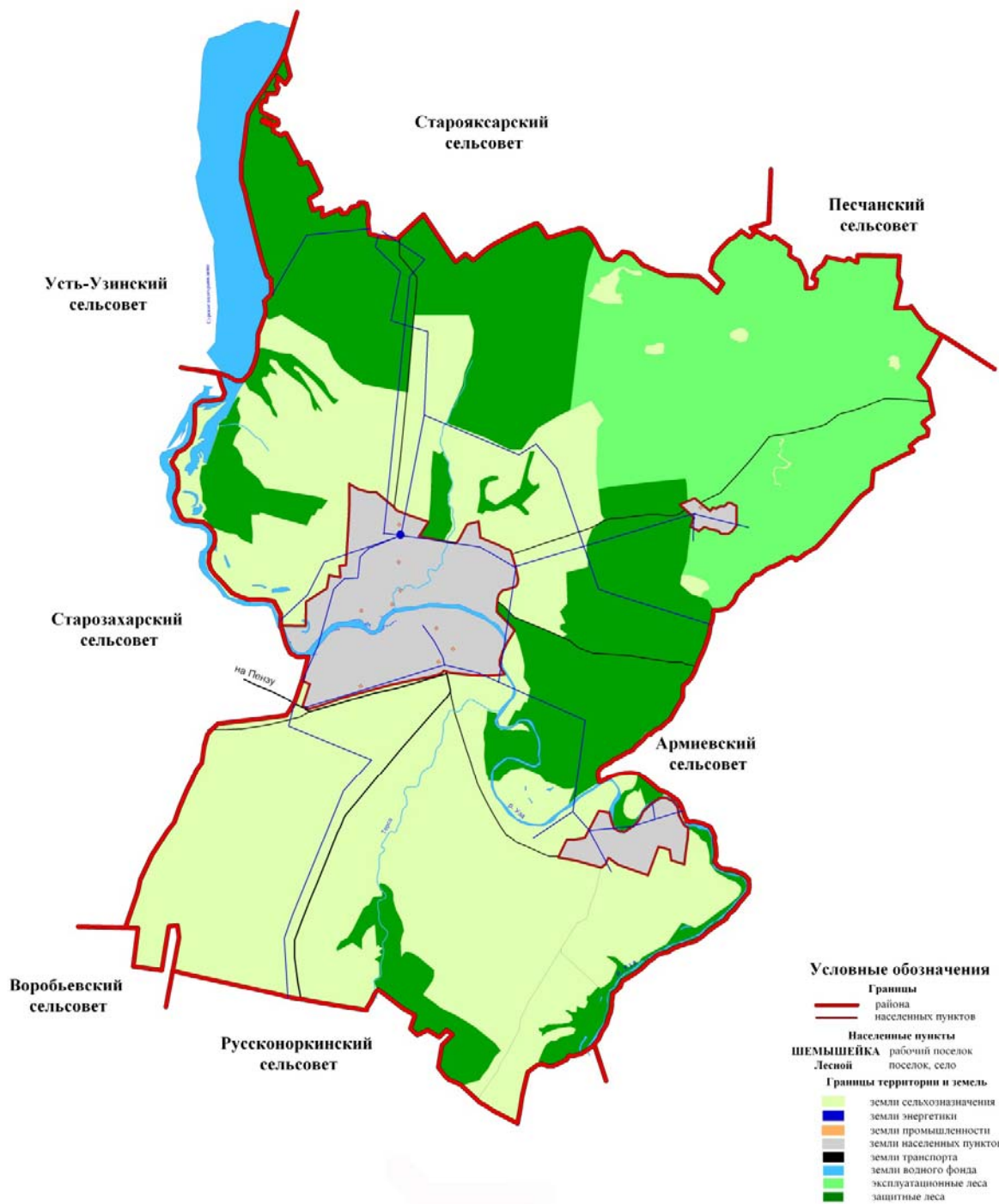


Рис. 7. Карта (схема) функционального зонирования МО «р.п. Шемышейка»

**Генеральный план
"Муниципального образования р.п. Шемышейка"
Комплексная оценка территории**

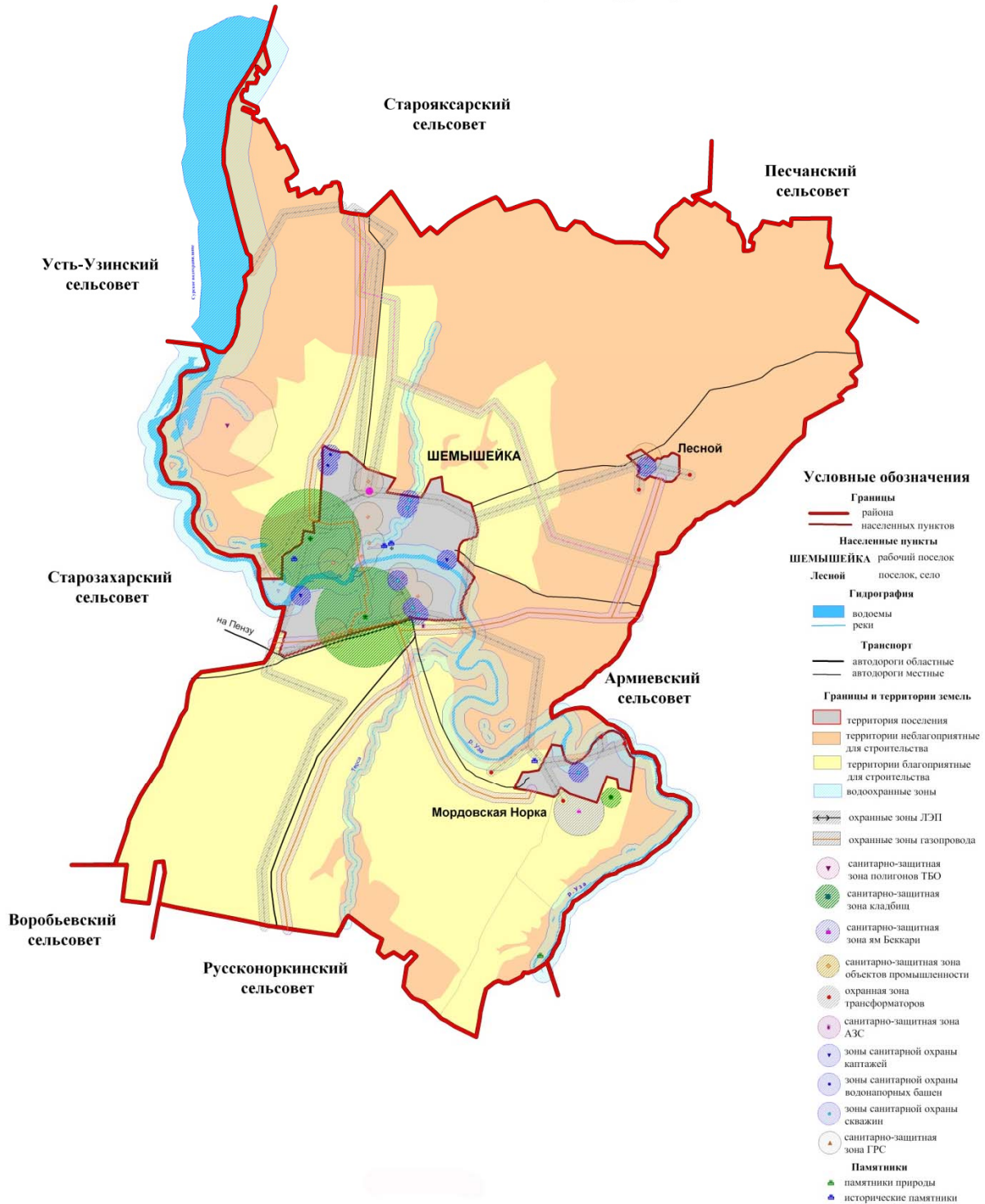


Рис. 8. Карта (схема) комплексной оценки территории
МО «р.п. Шемышейка»

**Генеральный план
"Муниципального образования р.п. Шемьшейка"
Проектный план (основной чертёж)**

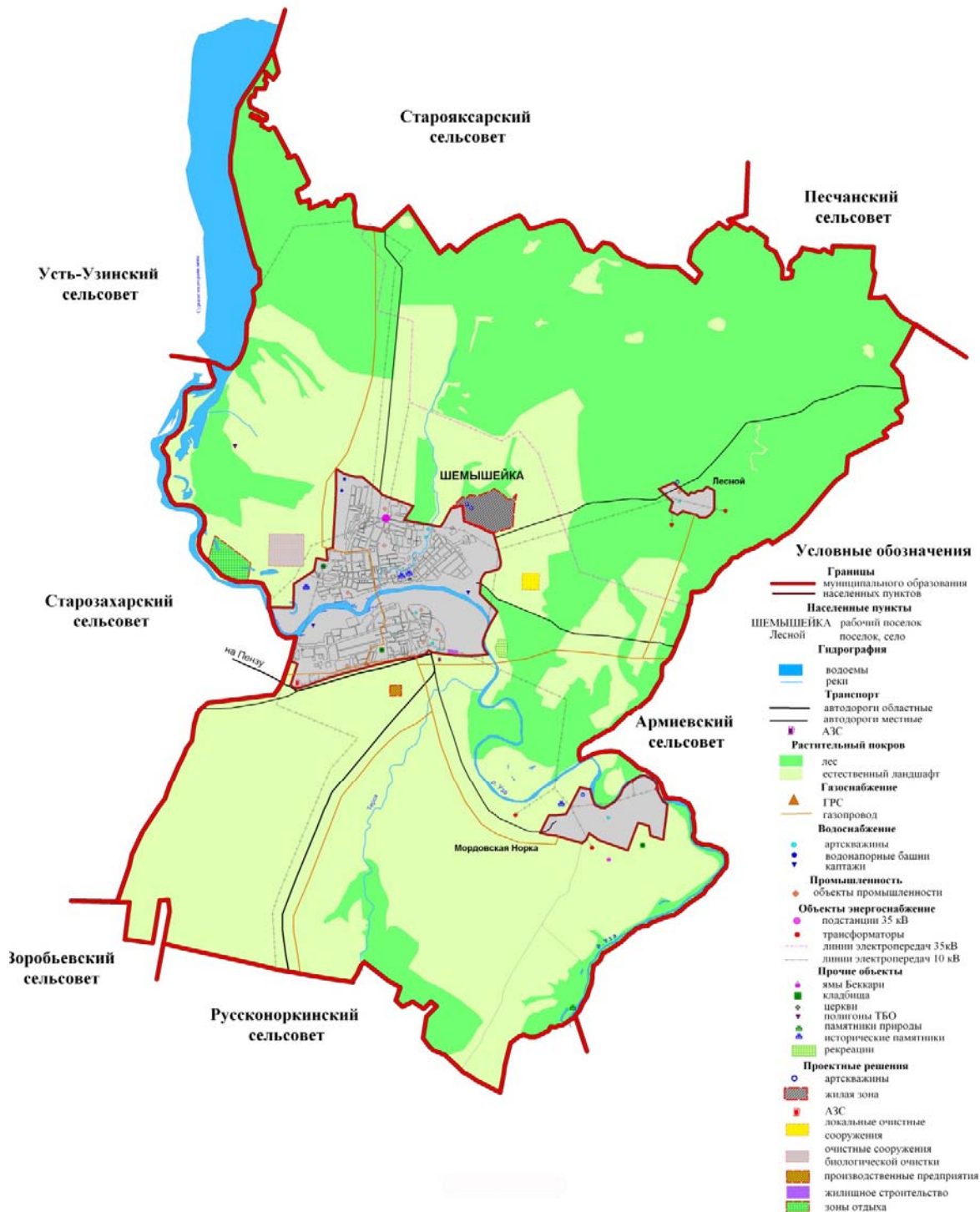


Рис. 9. Схема генерального плана территории (основной чертёж) МО «р.п. Шемьшейка»

Так, для подготовки генерального плана муниципального образования «рабочий поселок Шемышейка» было изучено современное состояние территории муниципального образования, которое включает в себя:

- общие сведения, историческую справку, краткую производственно-экономическую характеристику района и муниципального образования;

- описание физико-географических условий муниципального образования, рельефа, геоморфологии, гидрографии, баланса территорий, климатических условий, почвенных характеристик и т.п.;

- состава населенных пунктов муниципального образования и их краткую характеристику;

- анализ численности и половозрастного состава населения муниципального образования; уровня жизни и доходов населения; демографической ситуации;

- анализ производственной базы муниципального образования;

- анализ социальной инфраструктуры;

- анализ транспортной инфраструктуры;

- анализ инженерной инфраструктуры;

- анализ состояния окружающей среды;

- анализ системы озеленения и благоустройства;

- описание инженерно-технических мероприятий гражданской обороны и особенностей управления при чрезвычайных ситуациях.

Следующим этапом разработки генерального плана муниципального образования «рабочий поселок Шемышейка» явилось функциональное зонирование, результаты которого отражены на карте (схеме) функционального зонирования.

Далее следует анализ территорий и объектов ограниченного использования. К территориям ограниченным по использованию при осуществлении градостроительной деятельности относятся: территории объектов культурно наследия; зоны с особыми условиями использования территории; территории подверженные воздействию чрезвычайных ситуации природного и техногенного характера; зоны негативного воздействия объектов капитального строительства местного значения, в случае размещения таких объектов; территории размещения полезных ископаемых. Приводится перечень объектов, представляющих историческую, научную или культурную ценность, зон с особыми условиями использования (водоохранные, санитарной охраны источников водоснабжения, санитарно-защитные зоны сооружений санитарной и транспортной инфраструктуры, свалки, кладбища, автозапра-

вочные станции). Описывается территория размещения полезных ископаемых.

Предпоследний раздел текстовой части посвящен разработке предложений по территориальному планированию в сферах:

- развития жилищного строительства;
- развития системы образования;
- развития системы здравоохранения;
- развития систем торговли, общественного питания;
- развития систем бытового обслуживания и коммунального хозяйства;
- развития системы культуры;
- развития инженерных инфраструктур;
- развития производства;
- развития транспортной инфраструктуры;
- развития рекреационных территорий.

Последний раздел текстовой части генерального плана содержит технико-экономические показатели генерального плана на расчетный период.

5. МЕТОДОЛОГИЯ ПОДГОТОВКИ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1. Разработка концепции пространственного планирования субъекта Российской Федерации

В Градостроительном кодексе Российской Федерации отсутствуют научно-исследовательские работы в области территориального планирования. Однако научно-исследовательский блок в составе проекта Схемы территориального планирования либо самостоятельная научно-исследовательская работа, предваряющая подготовку Схемы, целесообразна, особенно в случае отсутствия Схем развития и размещения производительных сил субъекта Российской Федерации.

Концепция пространственного (градостроительного) планирования разрабатывается на основе анализа современного использования территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений.

Для получения общего (концептуального) представления о планируемой территории субъекта Российской Федерации целесообразно разработать модель ее пространственной (градостроительной) организации с выделением укрупненных зон интенсивного, экстенсивного и ограниченного развития территории, отличающихся степенью воздействия на окружающую природную среду. Разработка данной модели, происходит в следующей последовательности:

а) изучение исходных данных для определения общего природно-ресурсного и социально-экономического потенциала территории субъекта Российской Федерации, наличие планировочных ограничений, природных и техногенных рисков градостроительного развития и возможностей их снижения;

б) комплексная оценка состояния и современного использования территории, уровня развитости социально-экономического комплекса и системы расселения, оценка возможностей устойчивого развития территории и сбалансированного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, а также определение проблемных ситуаций и первоочередных задач их решения;

в) дифференциация планируемой территории с определением зон интенсивного хозяйственного и градостроительного освоения с максимально допустимым преобразованием окружающей природной среды, зон экстенсивного хозяйственного освоения с относительно незначительным преобразованием окружающей природной среды и зон огра-

ниченного хозяйственного освоения и максимально сохраняемой природной среды.

Анализ и оценка современного состояния и использования территории

Для анализа и оценки современного состояния и использования планируемой территории применяются разные виды информации и материалов: картографических, статистических, правовых, аналитических о состоянии территории, ее природно-ресурсном потенциале, в том числе о природных условиях, влияющих на особенности организации градостроительной и хозяйственной деятельности, об уровне развития социально-экономического комплекса, об имеющихся на территории ограничениях.

На основе анализа и оценки современного состояния и использования планируемой территории разрабатывается карта с отображением преимущественного использования территории, зон ограничений для градостроительной деятельности, в т.ч. территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, территорий, подверженных затоплению, зон с особыми условиями использования территории, территорий с особым природоохранным режимом, а также отображением территорий, перспективных для формирования зон территориального развития разных видов.

Карта разрабатывается на электронной топографической основе, выполненной с соблюдением установленных требований к техническим и программным средствам ведения слоев цифровой картографической основы документов территориального планирования в масштабе 1:100 000.

На карте отображается информация об административных границах и административных центрах субъекта Российской Федерации и муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов, поселений), информация о размещении других населенных пунктов, а также информация о существующих транспортных и инженерных коммуникациях федерального и регионального значения.

Анализ размещения сети населенных пунктов должен выявить уровень зрелости системы расселения субъекта Российской Федерации, тенденции формирования региональной системы расселения, наличие элементов групповых систем расселения на основе совокупности муниципальных районов, а также оценить уровень сопряженности региональных систем с аналогичными системами соседних субъектов Российской Федерации. Анализ систем расселения позволяет оценить градостроительный и социально-экономический потенциалы перспективного развития планируемой территории.

На основе анализа планировочной организации территории субъекта Российской Федерации и характера использования территории разрабатывается модель пространственной организации территории субъекта Российской Федерации (рис. 10).

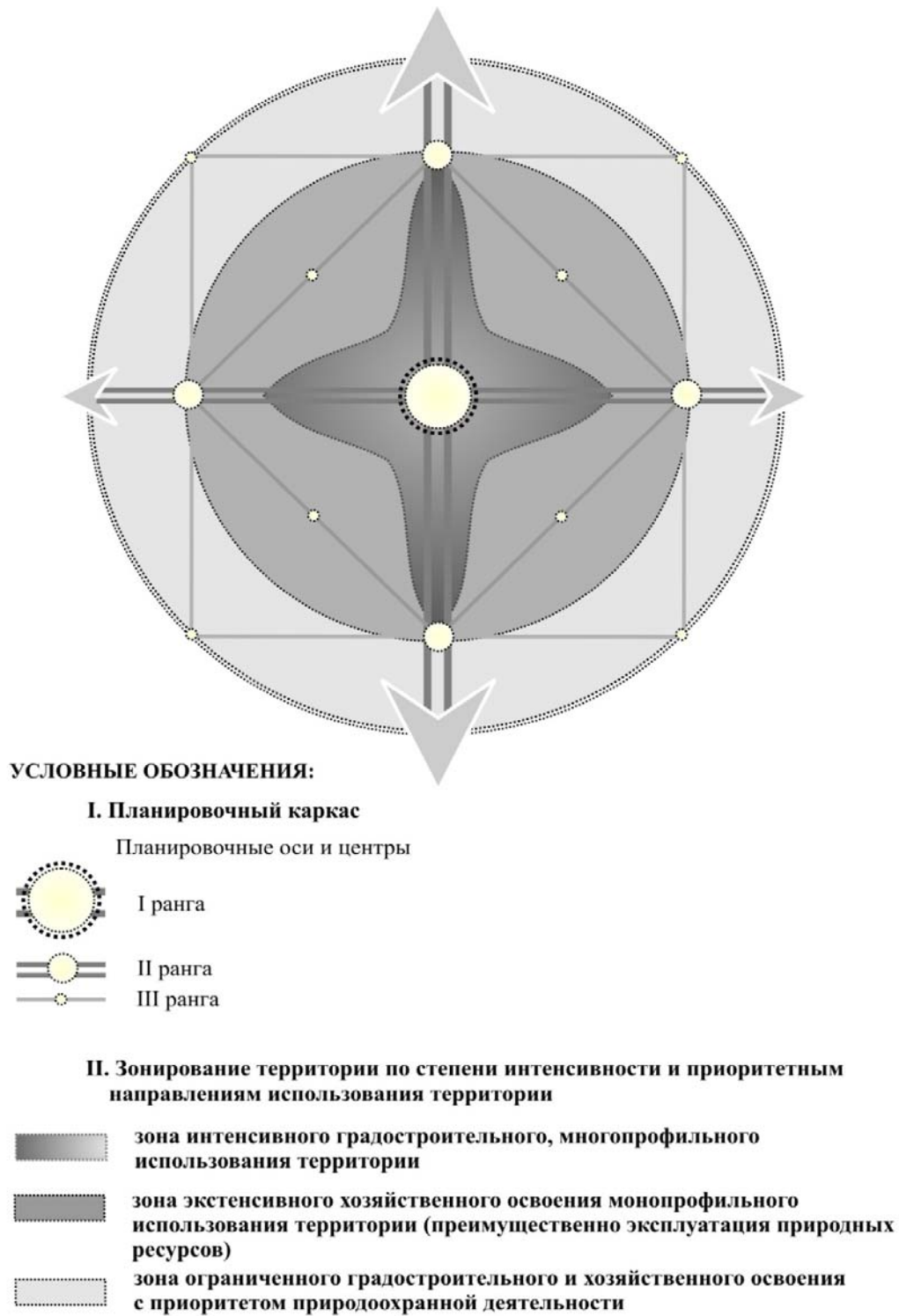


Рис. 10. Модель пространственной организации территории субъекта Российской Федерации

Оценка состояния природно-ресурсного комплекса территории субъекта РФ проводится в целях выявления потенциальных возможностей экологически допустимого развития природопользования и укрупненной оценки возможных направлений использования территории.

Анализ состояния и использования территории, выявление ареалов с нарушенными природными комплексами, наличие особо охраняемых природных территорий или территорий ценных в экологическом, природоохранном аспектах выполняется для моделирования экологического каркаса территории, необходимого для устойчивого развития территории, недопущения или снижения негативного воздействия от планируемых объектов регионального значения, обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Основные направления развития планируемой территории.

Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и другие программные документы в области стратегического планирования определяют принципиальные направления социально-экономического развития, приоритеты развития социальной и экологической сфер, обозначают приоритетные виды экономической деятельности, обосновывают виды объектов регионального значения.

Выбор первоочередных объектов регионального значения определяется финансовыми (бюджетными) возможностями субъекта Российской Федерации, приоритетностью решения тех или иных задач, их ролью в решении задач выравнивания уровня социально-экономического развития тех или иных частей территории, их экономической, социальной, экологической и иной эффективностью, а также материально-техническими возможностями их создания в планируемый период.

Важным результатом Концепции является определение градостроительных условий и предпосылок для создания зон территориального развития, если задача создания таких зон поставлена в стратегии социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, зон опережающего развития на среднесрочную перспективу.

Создание зон территориального развития и центров активизации (точек роста) направлено на развитие наиболее перспективных территорий, отличающихся комплексом благоприятных условий для развития, а также не имеющих категорических ограничений градостроительного освоения.

Задача градостроительных обоснований заключается в привязке приоритетных направлений социально-экономического развития к территории в виде объектов регионального значения на основе сбалансированного учета экологических, экономических и социальных факторов (фундаментальные внешние условия и ограничения) и формиро-

вания безопасных, благоприятных условий жизнедеятельности человека (т.е. структурирование территории по приоритетным видам использования).

Реализация указанных ранее принципов обеспечивается формированием системы каркасов территории на основе сбалансированного учета фундаментальных внешних условий и ограничений развития территории:

- экономического каркаса, формируемого планировочными осями и центрами I и II ранга (территориально-производственные комплексы, промышленные узлы, кластеры различного профиля, индустриальные парки, центры инновационного развития, крупные объекты инженерно-транспортной инфраструктуры и т.д.);

- социального каркаса, формируемого центрами расселения (центры административного, организационно-хозяйственного, культурно-бытового обслуживания в области образования, здравоохранения, социального обеспечения, физкультуры и спорта – центры систем расселения разного ранга, формируемые на основе наиболее развитых и удобно расположенных по доступности городских и сельских населенных пунктов);

- экологического каркаса, формируемого территориями с особым природоохранным статусом (особо охраняемые природные территории, лечебно-курортные и рекреационные местности, водоохранные зоны, лесозащитные полосы, зеленые зоны городов и др.).

«Идеальная модель» развития территории субъекта Российской Федерации, сформированная системой экономического, социального и экологического каркасов, позволяет создать благоприятные условия жизнедеятельности человека, обеспечить инфраструктурные условия развития и диверсификации экономики, в т.ч. формирование зон опережающего развития разного вида и "точек роста", обеспечить рациональное использование природных ресурсов и сохранение ценных природных комплексов, а также позволяет прогнозировать рациональное, экологически сбалансированное развитие различных частей территории.

Обоснование местоположения планируемых программами объектов регионального значения (объекты капитального строительства, особые экономические зоны или зоны территориального развития, ООПТ, историко-культурные заповедники и др.) осуществляется в составе материалов по обоснованию Схемы.

Обоснование планируемого местоположения объектов регионального значения необходимо проводить с позиции соответствия их планируемого размещения экономическому, социальному или экологическому каркасам и оказываемого ими влияния на комплексное развитие территории.

Методологическая основа подготовки проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации.

Взаимосвязь документов в области стратегического социально-экономического и территориального планирования субъектов Российской Федерации представлена в приложении.

Основопологающим критерием отнесения объектов к объектам регионального значения являются – «объекты, которые необходимы для осуществления полномочий субъекта Российской Федерации, которые оказывают существенное влияние на его социально-экономическое развитие», независимо от источника финансирования [1].

Перечень объектов регионального значения, планируемых для размещения в Схеме, должен быть утверждён органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным на создание соответствующих объектов регионального значения (табл. 3).

Это требование связано с положениями ч. 3 ст 26 ГрК РФ, согласно которому создание объектов регионального значения осуществляется путём выполнения мероприятий, которые предусмотрены программами, реализуемыми за счёт бюджетных средств, или нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, или решениями главных распорядителей средств бюджета субъекта Российской Федерации, или инвестиционными программами субъектов естественных монополий.

Т а б л и ц а 3

Виды планируемых объектов регионального значения в соответствии с полномочиями по вопросам, отнесённым к ведению субъекта Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

№ пунктов в ФЗ №184 ч.2 ст. 26.3	Краткое содержание полномочий	Объекты регионального значения
1	2	3
1)	Материально-техническое обеспечение деятельности органов государственной власти	Административные учреждения органов власти субъекта РФ
3)	Формирование и содержание государственных архивов субъекта РФ	Государственный архив

Продолжение табл. 3

5)	Предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера	Объекты в соответствии с мероприятиями, предусмотренным «Паспортом безопасности» и «Программой (схемой) предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий»
8)	Создание особо охраняемых природных территорий (ООПТ) регионального значения	ООПТ, предусмотренные «Программой (схемой) развития особо охраняемых природных территорий регионального значения»
11)	Осуществление дорожной деятельности в отношении автодорог регионального и межмуниципального значения и обеспечение безопасности дорожного движения	Автомобильные дороги регионального и межмуниципального значения, объекты транспортной инженерной инфраструктуры (мосты, тоннели, путепроводы и т.д.), а также объекты капитального строительства для обеспечения безопасности дорожного движения
12)	Организация транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом пригородного и межмуниципального сообщения	Железнодорожные вокзалы и станции, автовокзалы и автостанции, морские и речные порты, пристани, обслуживающие данные виды сообщений
12.1)	Развитие аэропортов (аэродромов) гражданской авиации, находящейся в собственности субъекта РФ	Аэропорты, аэродромы, посадочные площадки в собственности субъекта РФ
12.2)	Развитие речных портов, на территории которых находятся имущество в собственности субъекта РФ	Морские и речные порты, пристани в собственности субъекта РФ
14), 14.1)	Организация предоставления начального, среднего и дополнительного профессионального образования детям в учреждениях регионального значения	Образовательные учреждения регионального значения (по указанным видам обучения)
15)	Сохранение и использование объектов культурного наследия, находящихся в собственности субъекта РФ	Реставрация объектов, создание историко-культурных заповедников и зон регионального значения
16)	Организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта РФ	Библиотеки субъектов РФ

Продолжение табл. 3

17)	Создание государственных музеев (кроме музеев федерального значения)	Государственные музеи
18)	Организация учреждений культуры и искусства (кроме федеральных)	Учреждения культуры и искусств
21)	Организация специализированных медицинских учреждений регионального значения	Специализированные диспансеры и другие учреждения
23)	Организация санитарно-авиационной скорой помощи	Аэродромы санитарной авиации
24.3)	Организация отдыха и оздоровления детей (кроме отдыха детей в каникулярное время)	Учреждение отдыха и оздоровления детей
27), 28)	Материально-техническое обеспечение государственных нотариальных контор и адвокатской деятельности (в труднодоступных районах)	Нотариальные и адвокатские конторы
30)	Осуществление региональных и межмуниципальных программ в области физкультуры и спорта	Физкультурные и спортивные объекты регионального и муниципального значения
38)	Учреждение печатного средства массовой информации для опубликования официальной информации субъекта Российской Федерации	Издательства, типографии по подготовке и выпуску указанной информации
40)	Материально-техническое обеспечение мировых судов	Здания мировых судей
45)	Организация на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне	Объекты капитального строительства, предусмотренные соответствующими межмуниципальными и региональными программами
51)	Создание аварийно-спасательных служб и формирований	Объекты капитального строительства, необходимые для проведения аварийно-спасательных работ
51.1)	Организация мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма	Объекты капитального строительства, предусмотренные соответствующими мероприятиями
54)	Организация и обеспечение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов	Объекты капитального строительства и зоны, обеспечивающие решение указанных задач на региональном и межмуниципальном уровнях (без объектов, предусмотренных на муниципальном уровне)

Окончание табл. 3

56)	Осуществление регионального государственного экологического надзора (в части регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; регионального государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха; регионального государственного надзора в области охраны водных объектов; регионального государственного надзора в области обращения с отходами) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности	Объекты капитального строительства, обеспечивающие решение указанных задач на региональном и межмуниципальном уровнях
59)	Резервирование источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, осуществление государственного мониторинга водных объектов	Водохранилища
70), 71)	Принятие мер по организации проведения технического осмотра транспортных средств	Объекты капитального строительства технического осмотра транспортных средств
73)	Создание искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом от 19.07.2011 N 246-ФЗ	Строительство на них зданий, сооружений и (или) их комплексное освоение в целях строительства
75)	Осуществление полномочий в области содействия занятости населения	Объекты капитального строительства, необходимые для реализации полномочия
76)	Подбор и передача федеральному органу государственной власти, уполномоченному на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, зданий и (или) помещений, соответствующих требованиям, установленным Правительством РФ	Специальные учреждения для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ или депортации
часть 3 статья 26.3	Осуществление полномочий по межмуниципальному сотрудничеству	Объекты, предусмотренные межмуниципальными программами, предназначенными для решения вопросов местного значения на территориях двух и более муниципальных районов, городских округов (например, в области инженерной и социальной инфраструктуры)

В качестве основания для определения перечня объектов регионального значения используются целевые и комплексные программы социально-экономического развития, иная, в т.ч. проектная документация, разработка которых предусмотрена соответствующими полномочиями субъекта Российской Федерации (табл. 4).

Особо следует подчеркнуть важность научно-технических и инновационных программ, которые имеют значение не только для определения объектов регионального значения, но и для обоснования их размещения.

Т а б л и ц а 4

Примерный перечень региональных и межмуниципальных программ и проектов

Номера пунктов в ФЗ №184 часть 2 статья 26.3	Области деятельности, предусматривающие разработку региональных и межмуниципальных программ и проектов
7)	Охрана окружающей среды и экологическая безопасность
29)	Межмуниципальные инвестиционные проекты в т.ч. по развитию социальной и инженерной инфраструктуры
30)	Физкультура и спорт
40)	Территориальные программы развития и использования минерально-сырьевой базы (общераспространенных полезных ископаемых и других недр местного значения)
53)	Региональные научно-технические и инновационные программы и проекты
58)	Программы и мероприятия по работе с детьми и молодежью

На основе анализа федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ в редакции от 02.04.2013 г. все основополагающие и разработанные органами власти субъекта Российской Федерации документы стратегического социально-экономического планирования, используемые для целей разработки Схемы, можно сгруппировать следующим образом:

1. Документы, определяющие цели, задачи, возможные направления комплексного социально-экономического развития на региональном и межмуниципальном уровнях:

- Программа социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.
- Региональные научно-технические и инновационные программы.

2. Документы, определяющие развитие отдельных отраслей субъекта Российской Федерации (в т.ч. по созданию конкретных объектов регионального значения):

- Федеральные целевые программы (применительно к данному субъекту Российской Федерации).
- Приоритетные национальные проекты.
- Стратегии (программы) развития отдельных отраслей (видов деятельности) регионального значения.
- Региональные целевые программы.
- Отдельные решения (постановления) органов власти субъекта Российской Федерации по созданию объектов регионального значения.

3. Документы, определяющие решение вопросов местного значения на межмуниципальном уровне (по созданию объектов регионального значения):

- Межмуниципальные программы развития отдельных отраслей (видов деятельности).
- Межмуниципальные инвестиционные проекты развития социальной и инженерной инфраструктуры.

Последующие обоснования местоположения планируемых объектов проводятся в двух аспектах: применительно ко всей территории субъекта Российской Федерации; к территориям тех муниципальных образований, для которых создаются объекты межмуниципального значения.

Все объекты регионального значения, необходимые для реализации полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, можно разделить на две группы: объекты капитального строительства точечного (локального) и линейного характера и объекты территориального (зонального) характера.

Градостроительный кодекс Российской Федерации включает в утверждаемую часть проекта Схемы перечень объектов регионального значения в области:

- транспорта (железнодорожного, водного, воздушного), автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения;
- образования, здравоохранения, физической культуры и спорта;
- иных областях в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации.

Механизм подготовки проекта схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации включает 4 этапа, которые показаны на рис. 11.

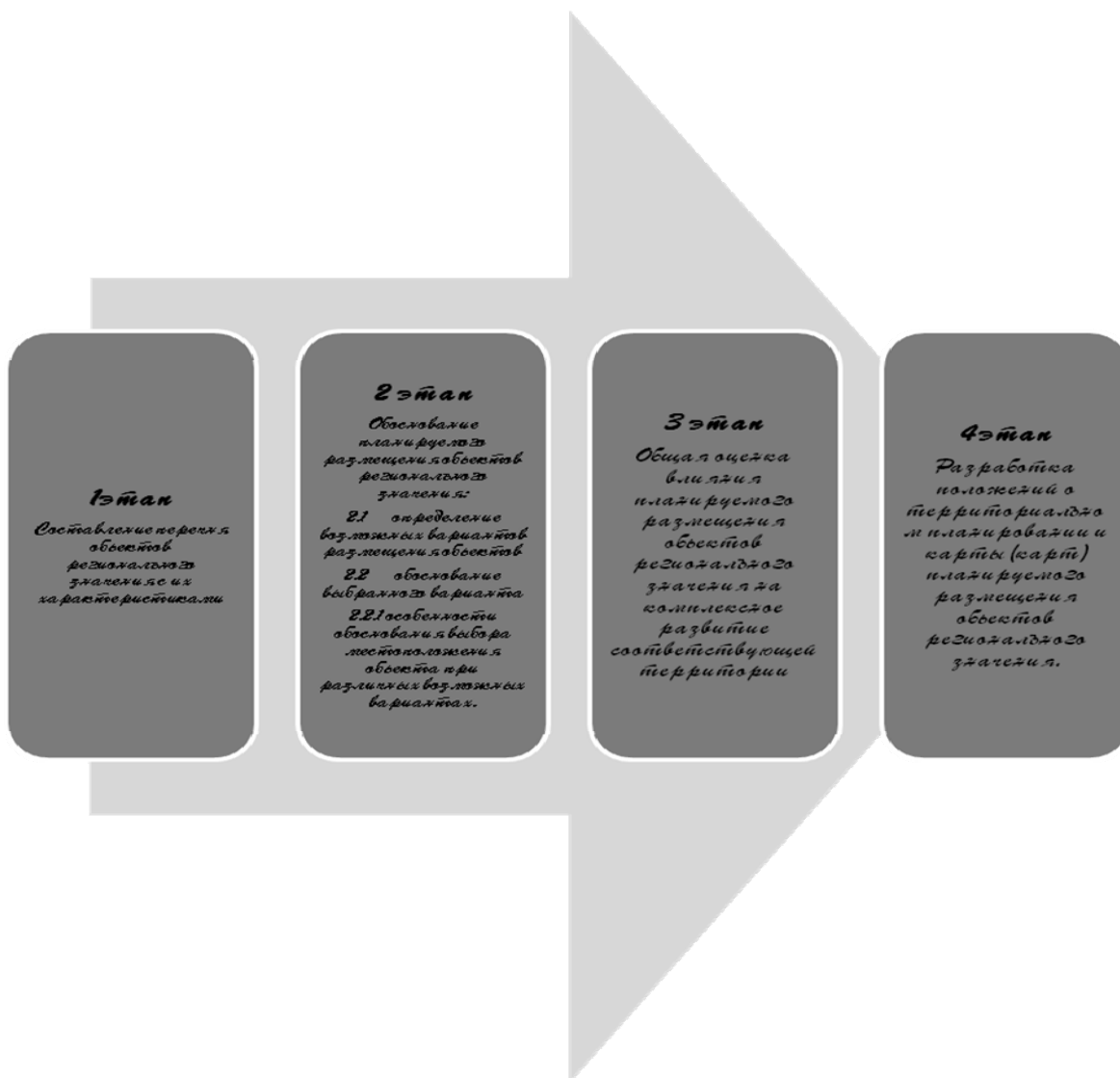


Рис. 11. Основные этапы подготовки схемы территориального планирования субъектов РФ

В соответствии с полномочиями субъекта Российской Федерации соответствующие подразделения администрации разрабатывают следующие документы стратегического прогнозирования и планирования:

- стратегия социально-экономического развития на долгосрочную перспективу;
- региональные программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу;
- региональные целевые программы на среднесрочную и (или) на краткосрочную перспективу;
- развития и размещения производительных сил (может разрабатываться как самостоятельный документ, либо в составе стратегии социально-экономического развития на долгосрочную перспективу);
- схемы развития и размещения на территории отдельных видов деятельности;

- инвестиционные программы естественных монополий;
- межмуниципальные программы развития социальной и инженерной инфраструктуры отдельных частей территории субъекта Российской Федерации.

В данных документах формулируются цели и приоритеты развития субъекта Российской Федерации, приоритеты развития муниципальных образований, которые должны быть в обязательном порядке использованы при обосновании выбранного варианта размещения объектов регионального значения.

Далее рекомендуемое в программах примерное или конкретное местоположение каждого объекта регионального значения необходимо проверить на предмет непротиворечивости его с градостроительных позиций разработанной Концепции пространственного развития территории субъекта Российской Федерации.

На основе региональных целевых программ, схемы развития и размещения производительных сил и схем развития и размещения отдельных видов деятельности, инвестиционных программ естественных монополий определяются основные параметры формирования социального и транспортного каркаса территории.

На основе инвестиционных программ естественных монополий и межмуниципальных программ развития инженерной инфраструктуры определяются инженерный и транспортный каркас территории.

На основе региональной целевой программы развития особо охраняемых территорий обосновываются предложения по формированию экологического каркаса территории.

Для каждого объекта регионального значения необходимо определить возможные варианты его размещения и обосновать наиболее оптимальный вариант.

Существует несколько подходов к выбору вариантов размещения объектов регионального значения.

Рассматриваются следующие ситуации:

Ситуация № 1. В документах стратегического планирования уже рекомендованы определенные места размещения объекта (на основе технико-экономических и социально-экономических обоснований, проведенных ранее отраслевыми подразделениями администрации субъекта Российской Федерации).

Ситуация № 2. В указанных документах, исходя из социально-экономической целесообразности, только поставлена задача создания такого объекта.

Ситуация № 3. В документах стратегического планирования предлагается несколько возможных мест размещения планируемого объек-

та или приводится его примерное местоположение (указано только наименование городского округа, поселения или муниципального района).

Обоснования размещения объекта регионального значения при ситуации № 1 предполагают:

1. Анализ использования территории предполагаемого местоположения объекта. Необходимо выявить потенциальные (резервные) территории для возможного размещения планируемых объектов регионального назначения с характеристикой имеющихся ограничений по использованию этих территорий [1].

2. Определение возможных направлений развития территории. Необходимо провести сопоставление соответствия предполагаемого местоположения объекта регионального значения со сложившимися тенденциями и планируемым размещением объектов федерального и местного значения аналогичного вида на основе функционального зонирования.

3. Учёт прогнозируемых ограничений использования территории предполагаемого местоположения объекта. В дополнение к существующим ограничениям, выявленным на стадии анализа использования территории, необходимо определить прогнозируемые ограничения, связанные с размещением данного объекта (охранные, санитарно-защитные и другие зоны), по которым должны быть даны характеристики, а также прогнозируемые ограничения, связанные с другими аспектами развития соответствующей территории.

Обоснования размещения объекта регионального значения при ситуации № 2.

Алгоритмы обоснования размещения объекта регионального значения в зависимости от полноты исходной информации:

а) в соответствующем документе стратегического планирования дано несколько вариантов размещения объекта (муниципальных образований, населенных пунктов). В этом случае необходимо проанализировать каждый вариант по предложенному алгоритму;

б) в документе приводится примерное местоположение планируемого объекта (часть субъекта Российской Федерации);

в) в документе стратегического планирования отсутствует указание на предполагаемое месторасположение объекта.

В последних двух случаях требуются другие подходы для обоснования местоположения планируемых объектов.

Анализ состояния и использования территории (части территории) субъекта Российской Федерации

Проведение исследований по состоянию территории и выявлению особенностей её использования является обязательным для всех трёх указанных случаев. Круг исследуемых аспектов определяются экономическими и природными особенностями и величиной рассматриваемой территории. Большое внимание должно быть уделено факторам, которые оказывают наибольшее влияние на уровень, характер и специфику использования территории.

В наиболее общем виде исследование должно включать:

- анализ внешних факторов, влияющих на развитие и использование территории;
- дифференциацию (районирование) территории по уровню социально-экономического развития и развитости инфраструктуры;
- оценку использования территории;
- выявление тенденций размещения объектов данного вида.

Среди внешних факторов должно быть проанализировано макро – экономическое положение территории (в составе соответствующего федерального округа), геополитическое положение, а также расположение по отношению к соседним регионам (территориям).

Дифференциация (районирование) по уровню социально-экономического развития, степени развитости транспортной и инженерной инфраструктуры имеет целью выявление предпочтительности размещения объектов регионального значения в определённой части территории. Для данного анализа территории должны быть использованы обосновывающие материалы в составе стратегий (программ) социально-экономического развития субъекта (части её территории) Российской Федерации.

Оценка использования территории должна содержать материалы земельного баланса соответствующей территории (состав по категориям земель и их использованию), включая их изменения за предыдущий период.

В состав обоснований должно быть включено исследование тенденций и закономерностей размещения объектов определённого вида на рассматриваемой территории с подразделением на объекты регионального, федерального и местного значения и их группировкой на объекты, созданные за ретроспективный период, объекты (включая объекты капитального строительства), создаваемые в настоящее время, объекты, для которых зарезервированы земельные участки и планируемые объекты федерального и местного значения данного вида.

Выявленные тенденции должны быть сопоставлены с общими факторами развития территории и на предмет соответствия их принципам градостроительной деятельности.

Определение и оценка возможных направлений развития территории (части территории)

Для определения возможных направлений развития территории необходимо учитывать цели, задачи и приоритеты социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (или его части), место рассматриваемой территории в Российской Федерации, соответствующем федеральном округе, особенно в аспекте формирования единой транспортной и инженерной инфраструктуры. Кроме того, должно учитываться решение общих проблем территориального характера с соседними территориями сопредельных субъектов Российской Федерации.

В случае недостаточности информации, содержащейся в указанных документах, а также для конкретизации их положений применительно к территориальным особенностям субъекта Российской Федерации для целей и задач территориального планирования, необходима разработка Концепции пространственной организации территории (или её части). Основные задачи Концепции связаны с определением принципиальных направлений развития территории, включая формирование инженерного и транспортного инфраструктурного каркаса, увязкой региональных интересов с федеральными и местными интересами развития территории.

Необходимыми этапами, обоснования такой Концепции являются:

- комплексная оценка территории по степени благоприятности для размещения объектов в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации;

- обоснование опорного планировочного каркаса развития территории;

- зонирование территории по интенсивности и приоритетным направлениям её использования.

Ведущее значение в развитии территории субъекта Российской Федерации (или его части) имеет планировочный каркас территории, который формируется на основе экономического, социального и экологического каркаса соответствующей территории и состоит из локальных (точечных), линейных и площадных элементов, определяющих возможные направления развития территории.

Экономический каркас включает существующие и перспективные производственные комплексы (в населенных пунктах и вне их) различной степени сформированности: промышленные центры, промышленные узлы, территориально-производственные комплексы. Они являются «ядрами» – основой формирования экономических районов и подрайонов различной специализации, которая, в значительной мере,

определяет приоритетный вид использования территории и развитость линейных элементов планировочного каркаса.

Социальный каркас формируется на основе центров систем расселения различных иерархических уровней (региональных, межрайонных, районных, локальных), а также систем расселения формирующихся на базе агломераций (групп населенных пунктов) различной величины. Системы расселения должны включать в свой состав цельные муниципальные образования (муниципальные районы, городские округа, городские и сельские поселения).

Экологический каркас территории – пространственно-организованная структура, которая поддерживает экологическую стабильность территории, предотвращая потерю биоразнообразия и деградацию природных систем. Экологический каркас состоит из площадных объектов – ядер и линейно вытянутых элементов – биокоридоров, связывающих между собой ядра.

Для создания экологического каркаса необходимо определение его структурных элементов с режимом использования каждой территории и создание правовой базы экологической регламентации природопользования.

Потенциальные центры расселения различаются степенью развитости социально-культурного потенциала и, в зависимости от этого, могут иметь различный радиус потенциального влияния на окружающие территории, то есть определять границы систем расселения с определенной численностью населения. Радиус влияния таких центров также зависит от вида транспортных связей (целей передвижения), средней скорости сообщения по транспортным путям данной территории.

Социальный (расселенческий) каркас является одним из оснований выбора месторасположения объектов социальной сферы федерального, регионального, местного значения, а так же выбора местоположения линейных объектов.

Линейные элементы экономического и социального (расселенческого) каркаса включают транспортные коммуникации различных видов транспорта (автомобильного, железнодорожного, водного), инженерных коммуникаций, обеспечивающие передвижение сырья, товаров, услуг, пассажиров между упомянутыми точечными (локальными) и площадными элементами каркаса. Транспортные и инженерные коммуникации должны рассматриваться в комплексе со связанными с их функционированием узловыми элементами транспортной и инженерной инфраструктуры.

Наличие, степень развитости линейных элементов каркаса могут служить основанием выбора местоположения не только линейных, но и

точечных (локальных) и площадных объектов (территорий, зон). В зависимости от центров (их иерархического уровня), роли, значимости линейных элементов экономического социального каркаса в развитии субъекта Российской Федерации (его части) выделяются планировочные центры и планировочные оси I, II, III ранга.

Комплексная оценка территории проводится путём выявления степени благоприятности территории (её зонирования) для всех видов капитального строительства, природоохранной деятельности и рекреационного использования.

Оценка историко-культурного потенциала субъекта Российской Федерации, в т.ч. часть мест бытования народных художественных промыслов и ремёсел с целью развития туризма.

На основе комплексной оценки территории субъекта Российской Федерации должны быть определены основные (базисные) направления комплексного развития территории субъекта Российской Федерации и приоритетные направления использования его территории.

На карте пространственной организации территории субъекта Российской Федерации отображается информация: о развитии планировочного каркаса территории с выделением планировочных осей и центров различного ранга, примерных границ зон интенсивного градостроительного развития, где, преимущественно, будут размещаться объекты капитального строительства широкого профиля, зон экстенсивного развития, преимущественно связанных с эксплуатацией отдельных видов природных ресурсов (сельское хозяйство, лесозаготовка, добыча полезных ископаемых) и зон ограниченного градостроительного развития (с приоритетом природоохранных и иных видов деятельности, не противоречащих принципам устойчивого развития территории (туристской, рекреационной и др.).

Концептуальная модель пространственной организации территории субъекта Российской Федерации может являться одним из оснований для разработки предложений по:

- населенным пунктам и зонам (точкам экономического роста и зонам опережающего развития), инвестиционно привлекательным для размещения новых объектов регионального значения;
- возможным изменениям границ земель различных категорий в определённом законом порядке;
- рекомендуемому местоположению линейных и локальных объектов и сооружений транспортной и инженерной инфраструктуры регионального значения;
- территориям, требующим дополнительных мер по их градостроительному развитию.

Проанализированные особенности размещения объектов регионального значения различных типов позволяют определить последовательность обоснования их примерного местоположения с учётом предлагаемой Концепции пространственной организации субъекта Российской Федерации.

Для точечных (локальных) объектов (в основном объектов капитального строительства):

- определение рекомендуемых территорий, благоприятных для капитального строительства;

- с учётом последовательности формирования социального и экономического каркаса территории – выбор вариантов возможного размещения объектов (в основном на основе планировочных центров I и II ранга) с учётом складывающихся тенденций размещения объектов регионального значения и планируемого размещения объектов федерального и местного значения данного вида.

Для линейных объектов:

- определение территорий, благоприятных для данного вида капитального строительства (линейного характера);

- учёт складывающихся тенденций последовательного формирования региональной сети транспортных и инженерных коммуникаций;

- принципиальные направления территориального развития транспортной и инженерной инфраструктуры (на основе указанных выше документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации и межмуниципальных программ;

- увязка направлений (трасс) линейных объектов с планируемыми направлениями (задачами) формирования федеральной и местной транспортной и инженерной инфраструктуры, с учётом направлений их формирования на сопредельных территориях соседних субъектов Российской Федерации.

При обосновании местоположения (направлений трасс) линейных объектов регионального значения необходимо учитывать их соответствие определённому в Концепции пространственного развития планировочным осям I и II ранга, основу которых должны составлять коридоры транспортно-инженерных коммуникаций регионального значения.

Для объектов площадного характера (зон, территорий):

- определение территорий благоприятных для соответствующей области деятельности – на основе зонирования территории по интенсивности и приоритетным видам использования;

- учёт требований связности такого объекта с планировочными центрами и осями разного ранга;

–

– учёт планируемого развития объектов федерального и местного значения аналогичного вида.

Прогнозируемые ограничения использования соответствующей территории.

Предложенные варианты местоположения планируемых объектов должны быть оценены с точки зрения имеющихся и прогнозируемых ограничений использования соответствующей территории – аналогично такой оценке, выполненной по I варианту.

После выбора варианта размещения объекта регионального значения (в обоих рассматриваемых выше случаях) необходимо привести перечень зон с особыми уровнями использования территории, необходимых при создании данного объекта с их характеристиками (в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации статья 14 часть 4) для включения этой информации в положения о территориальном планировании.

Обоснование размещения объекта регионального значения в ситуации № 3.

При ситуации, когда в исходных документах предлагается несколько возможных мест размещения планируемого объекта или приводится его примерное местоположение (указано только наименование городского округа, поселения или муниципального района) необходимо провести обоснования по каждому варианту планируемого размещения объекта на предмет соответствия общим принципам и требованиям градостроительной деятельности (в соответствии с п.2 и п.3 ч.8 ст. 14 ГрК РФ).

Методика проведения обоснований в этой ситуации – оценка каждого варианта планируемого размещения объекта в соответствии с порядком обоснований ситуации № 1 и вывод о результатах оценки соответствия или несоответствия каждого варианта размещения рекомендованного в стратегических документах местоположения по каждому планируемому объекту.

Особенности обоснования возможных вариантов размещения объектов регионального значения различных типов.

Приведённые в разделе методики имеют особенности применительно к различным типам объектов (линейных, точечных, площадных).

Различные типы объектов формируют планировочный каркас территории субъекта Российской Федерации или его части и в то же время зависят от развитости тех или иных элементов планировочного каркаса территории.

Линейные и точечные объекты капитального строительства формируют основные планировочные оси и центры территории. Они связаны с размещением транспортных коммуникаций, объектов инженерной инфраструктуры и локально размещённых объектов в области социальной или производственной инфраструктуры, занимающих небольшие земельные участки.

Зональные (площадные) объекты регионального значения.

Объекты этого типа размещаются, главным образом, в пределах ценных природных ландшафтов, территориально сближенных объектов культурного наследия и их сочетаний. Это, в основном, особо охраняемые природные территории или территории, имеющие историко-культурное назначение, которые занимают ключевое положение в экологическом каркасе субъекта Российской Федерации. Их размещение должно соответствовать определённым в Концепции градостроительного (территориального) развития субъекта Российской Федерации зонам приоритетного вида использования территории с учётом требований земельного законодательства по использованию земель различных категорий.

К зональному типу объектов могут относиться также территории особых экономических зон, в том числе туристско-рекреационного типа (туристско-рекреационные кластеры).

Линейные объекты регионального значения.

Размещение объектов линейного типа зависит от состояния и целей формирования экономического и социального каркаса территории, формируемых, соответственно, системой производственных комплексов и объектов и центров систем расселения, которые, как правило, взаимозависимы и совпадают территориально.

При формировании и размещении системы объектов в области транспорта основополагающими требованиями являются:

- формирование единой транспортной сети рассматриваемой территории, увязывающей разные виды деятельности в области транспорта и учитывающей особенности различных видов транспорта в зависимости от объёмов и структуры перевозок;

- «стыковка» мероприятий по развитию транспортных объектов субъекта Российской Федерации с соответствующими мероприятиями на федеральном и местном уровнях;

- формирование комплексных транспортных узлов, имеющих важное логистическое значение и обеспечивающих формирование «точек опережающего развития»;

- планирование магистралей в соответствии с требованиями соответствующего вида транспортного строительства;

– учёт принципа минимизации затрат по реконструкции и инженерной подготовке территории под строительство.

Формирование и размещение линейных объектов инженерной инфраструктуры связано с обеспечением нужд всех контингентов потребителей электроэнергии, газа, воды, услуг связи (в основном, на муниципальном уровне). Поэтому инженерные коммуникации имеют более разветвлённый характер. Кроме того, их размещение (по сравнению с транспортными коммуникациями) имеет меньше ограничений.

Объекты регионального значения (капитального строительства) локального (точечного) характера

Для размещения объектов точечного характера следует, прежде всего, учитывать являются ли эти объекты капитального строительства элементами общей иерархической системы предприятий и учреждений данной отрасли. В этом случае важнейшей задачей является учёт формирования единой комплексной системы социальных учреждений федерального, регионального и местного значения (включая муниципальный уровень). Особенно это касается объектов социальной инфраструктуры, развитие и размещение которых должно учитывать перспективную систему расселения и численность населения на обслуживаемой этими учреждениями территории, а также удобство транспортного положения планируемого размещения такого объекта по отношению к обслуживаемой им территории.

В соответствии с этими требованиями такие объекты, как правило, размещаются в основных центрах расселения (организационных центрах – административных центрах субъектов Российской Федерации, муниципальных центрах).

Объекты локального типа могут также иметь единичный характер, например особые экономические зоны регионального значения (промышленно-производственные и технико-внедренческие экономические зоны). В соответствии с Федеральным законом от 22.06.2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах» территории промышленно-производственных зон не должны превышать 20 км², а технико-внедренческой зоны – два км². Эти зоны не могут размещаться на территориях нескольких муниципальных образований и не должны включать полностью территорию муниципального образования. Поэтому технико-внедренческие зоны, как правило, размещаются в пределах населённых пунктов, а промышленно-производственные зоны могут размещаться и за их границами. При определении их местоположения выбираются города, имеющие высокий научно-технический, образовательный, производственный потенциал. Особые экономические портовые зоны создаются на территориях аэропортов, морских и речных портов, имеющих важное логистическое значение (в т.ч. экспортное).

Особые экономические зоны туристско-рекреационного типа создаются на территориях, обладающих высоким историко-культурным и природным потенциалом.

Локальные объекты различных видов могут создаваться для решения комплексных задач по решению актуальных проблем территориального характера. Например, для решения проблемы предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций природного характера строятся дамбы (от наводнений), подпорные стенки (для предотвращения оползней) и другие сооружения.

Объекты регионального значения зонального (территориального) типа размещаются с учётом концепции территориальной (градостроительной) организации субъекта Российской Федерации. В зависимости от вида объекта учитываются границы особо ценных природных ландшафтов и объектов (особо охраняемые природные территории), совокупность территориально сближенных объектов культурного наследия (историко-культурные заповедники и зоны).

Оценка возможного влияния планируемых объектов на комплексное развитие территории.

Размещение планируемых объектов может оказать положительное или негативное влияние на комплексное развитие территории. В зависимости от вида объекта это влияние может касаться всей или части территории субъекта Российской Федерации. Обычно влияние планируемых объектов может рассматриваться с точки зрения социально-экономической, экономической (инвестиционной) эффективности и с точки зрения влияния планируемого объекта на устойчивое развитие территории.

Социально-экономическая эффективность (целесообразность) создания объектов обосновывается в стратегиях (программах) социально-экономического развития, в целевых программах, других специализированных документах. Экономическая (инвестиционная) эффективность обосновывается (рассматривается) в схемах размещения отраслей (видов деятельности), а так же в инвестиционных программах и в конкретных технико-экономических обоснованиях размещения коммуникационных объектов.

Возможное влияние планируемых для размещения объектов на устойчивое развитие территории должно базироваться на критериях устойчивого развития территории, вытекающих из положений Градостроительного кодекса о градостроительной деятельности и учёте положений о других видах деятельности (ст. 4 ГрК РФ).

Устойчивое развитие территории имеет несколько аспектов (ч.3 ст.1 ГрК РФ):

безопасность среды жизнедеятельности (ч.7 и 8 ст.2 ГрК РФ);

благоприятная среда жизнедеятельности: создание условий для экономической (трудовой) деятельности, удобство удовлетворения социальных потребностей;

ограничение негативного воздействия на окружающую среду (ч.9 и 10 ст.2 и п.3 ст.4 ГрК РФ);

охрана и рациональное использование природных ресурсов (ч.10 ст. 2 и п.3 ст. 4 ГрК РФ).

Критериями оптимальности выбранного варианта размещения объекта регионального значения являются: непротиворечие формируемому планировочному каркасу планируемой территории, соблюдение принципов устойчивого развития территории и положительное влияние объекта на комплексное развитие территории субъекта Российской Федерации.

Перечень рекомендуемых мест размещения планируемых объектов регионального значения на основе сбалансированного учёта экологических, экономических, социальных и иных факторов

В результате обоснований, проведённых с учётом экологических, экономических, социальных и иных факторов по каждому предложенному стратегическими документами объекту регионального значения, составляется общий перечень всех планируемых объектов регионального значения в разных видах деятельности с указанием обоснованного места размещения по каждому объекту.

Все объекты регионального значения, размещение которых обосновано, отображаются на утверждаемой карте планируемого размещения объектов регионального значения. Размещение объектов на карте позволяет оценить уровень формирования специализированных каркасов регионального значения в различных областях деятельности и выделить на территории субъекта Российской Федерации «точки и зоны опережающего развития».

В процессе проведения комплексных обоснований может быть выявлена потребность также в других объектах как регионального, так и федерального, либо местного значения, как дополнительных, головных или связующих элементов, необходимых для устойчивого развития территории субъекта Российской Федерации. Такие предложенные и обоснованные в работе объекты также могут быть отображены на картах, входящих в материалы по обоснованию проекта Схемы.

Создание объектов регионального значения (согласно ч.3 ст. 26 ГрК РФ) осуществляется путём выполнения мероприятий, которые преду-

смотрены программами, утверждёнными высшим исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации за счёт средств бюджета или других предусмотренных законодательством средств. В связи с этим, результаты проведённых в Схеме комплексных обоснований по местам размещения таких объектов, должны быть включены в такие программы для последующего создания таких объектов.

В указанные программы реализации могут быть включены также объекты регионального значения, предложения по созданию которых и их местоположение обоснованы в концептуальной части проекта схемы (после дополнительного согласования с соответствующими структурами администрации, которые отвечают за технико-экономическую целесообразность создания таких объектов) на последующий этап реализации таких программ.

5.2. Анализ схемы территориального планирования Пензенской области

Схема территориального планирования Пензенской области утверждена Постановлением Правительства Пензенской области № 431-пП от 07.06.2012 г.

Разработаны, согласованы и утверждены Схемы территориального планирования всех 27 муниципальных районов, а также Генеральные планы 3-х городских округов и 295 городских и сельских поселений.

Утверждены Правила землепользования и застройки 295 городских и сельских поселений и 3-х городских округов.

Схема территориального планирования Пензенской области разработана в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, с целями и задачами развития Пензенской области, определенными в основополагающем документе – Стратегии социально-экономического развития Пензенской области на долгосрочную перспективу.

В схеме территориального планирования Пензенской области учтены ограничения использования территории, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Проектные решения схемы являются основанием для разработки последующих стадий градостроительного проектирования (схем территориального планирования муниципальных образований, генеральных планов городов и сельских поселений), а также схем развития транспортной и инженерной инфраструктуры.

Схема разработана на следующие периоды реализации:

- расчетный срок – 2025 г.;
- первая очередь – 2015 г.;
- исходный год – 1.01.2007 г.

Территориальное планирование Пензенской области осуществляется в соответствии с основными стратегическими целями и задачами, определенными в Стратегии развития Пензенской области на долгосрочную перспективу. Стратегическими целями развития Пензенской области являются достижение высокого уровня социально-экономического развития, рост благосостояния и качества жизни жителей региона за счет повышения темпов экономического роста до уровня, превышающего среднероссийские показатели.

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации разработка документа территориального планирования направлена на определение назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и объединений.

Главная цель территориального планирования Пензенской области заключается в гармонизации территориальной организации региона, создании предпосылок повышения эффективности управления развитием территории, входящих в него городских округов и муниципальных образований за счет принятия градостроительных решений, которые будут способствовать:

- ✓ улучшению условий жизнедеятельности населения, улучшению экологической обстановки, эффективному развитию инженерной, транспортной, производственной и социальной инфраструктуры, сохранению историко-культурного и природного наследия, обеспечению устойчивого градостроительного развития территории области;

- ✓ решению стратегических проблем и оперативных вопросов планирования развития области с учетом особенностей и проблем пространственной организации ее территории;

- ✓ урегулирования федеральных, региональных интересов и интересов местных органов самоуправления в сфере градостроительной деятельности;

- ✓ градостроительному регулированию использования территории области и связанной с ней недвижимости административно-правовыми и экономическими способами;

- ✓ созданию благоприятного инвестиционного климата и устойчивого социально-экономического развития.

Основными задачами территориального планирования являются:

- ✓ развитие опорного пространственного каркаса территории Пензенской области;
- ✓ функциональное зонирование территории;
- ✓ восстановление, сохранение и использование природного и историко-культурного наследия;
- ✓ улучшение экологической ситуации, охрана и воспроизводство потенциала природных ресурсов;
- ✓ развитие социальной и производственной инфраструктуры как основы использования современных технологий;
- ✓ развитие рекреационно-туристической инфраструктуры;
- ✓ развитие транспортной и инженерной инфраструктуры.

Планировочная организация и функциональное зонирование территории Пензенской области.

Основными задачами проектной организации территории являются:

- динамичное развитие Пензенской области на основе полицентрической организации территории;
- укрепление транспортного каркаса по двум направлениям – за счет улучшения внутриобластных связей и за счет улучшения внешних связей;
- сохранение природной среды и улучшения экологической ситуации;
- гармоничное развитие территории области, предусматривающее уравновешенность между природным ландшафтом, урбанизированной территорией и агроландшафтом;
- Развитие социальной инфраструктуры.

В Пензенской области опорным центром является г. Пенза и Пензенская агломерация, в которую входят города: Заречный, Городище, Каменка, Сурск, поселки городского типа: Мокшан, Лунино, Кольшлей, Золотаревка, Шемышейка. Пензенская агломерация занимает в области центральное положение и оказывает влияние на треть территории области. Пензенская агломерация – это высокоурбанизированная зона, в которую, помимо городов, входит около 40 сельских поселений и где сконцентрирована половина населения Пензенской области. В дальнейшем при усиливающемся процессе субурбанизации будет идти активное строительство жилой и общественной застройки в границах агломерации. Кроме этого, предусматриваются территории под промышленное развитие: так, южнее аэропорта намечена большая производственная зоны (особая экономическая зона), на западе коммунально-логистическая зона.

В северном и южном направлении идет активное рекреационное освоение агломерации. Укрепляются агломерационные связи за счет организации транспортного полукольца, объединяющего основные города и рабочие поселки. Кроме этого, усиливаются радиальные связи агломерации Пенза – Богословка, Пенза – Нечаевка.

Кроме агломерации, выделяются несколько организующих центров, которые базируются на основе внутриобластного районирования и экономического потенциала. К таким центрам относятся города: Кузнецк, Нижний Ломов, Каменка, Сердобск. Благодаря наличию этих центров, обеспечивается развитие не только центральной части, но и всей территории Пензенской области. Эти города являются многофункциональными промышленными центрами, в которых предусматривается развитие как жилой, так и производственной сферы.

Пензенская область – это область малых городов. В области один крупный город Пенза и два средних: г. Кузнецк и г. Заречный. Город Заречный, расположенный в 12 км от областного центра, входит в ядро Пензенской агломерации. Кузнецк совместно с п. Евлашево организуют второй по потенциалу центр области. В перспективе здесь усиливаются промышленные функции.

Помимо организующих центров выделяются и другие, которые по сути являются подцентрами внутриобластных районов. В Пензенском внутриобластном районе это р.п. Лунино и р.п. Шемышейка, в Нижне-ломовском внутриобластном районе таким подцентром становится р.п. Заметчино, в Сердобском внутриобластном районе – р.п. Тамала, в Кузнецком – г. Никольск.

Следующий уровень – это административные центры муниципальных районов, в зависимости от транспортной доступности, имеющие свои подцентры – центры сельских поселений.

Транспортный каркас

Сложившийся транспортный каркас сформирован основными планировочными осями:

- транспортным коридором – федеральная трасса М-5 «Урал» – Москва-Челябинск, пересекающая Пензенскую область с северо-запада на восток;
- федеральной автомобильной дорогой север-юг Саранск-Самара;
- федеральной дорогой Пенза – Тамбов;
- ответвлениями федеральных железнодорожных коридоров.

Предлагается дальнейшее развитие основных планировочных осей: скоростной автомагистрали Москва – Саратов. Эта магистраль проходит по наиболее депрессивным районам Пензенской области, обеспечивая транспортную доступность до населенных пунктов, что позволя-

ет активизировать эту территорию; для развития города Пензы необходимо строительство северного и южного обхода; кроме транспортных осей на территории Пензенской области выделяются две природные планировочные оси – это реки Сура и Хопер.

Помимо этих основных планировочных осей, общий каркас области поддерживают второстепенные оси, которыми являются не только существующие региональные автодороги, но и ряд новых направлений. Предлагаемые проектом следующие второстепенные планировочные оси:

- трасса автомобильной дороги «Каменский меридиан», обеспечивающий связь Мордовии, Пензенской области и Саратовской области;
- «Юго-восточная хорда», обеспечивающая связь Ульяновской, Пензенской и Саратовской области;
- «Ульяновский радиус»;
- «Пензенское полукольцо», укрепляющее Пензенскую агломерацию.

Кроме основных и второстепенных осей усиливается роль ряда региональных дорог, которые позволяют укрепить транспортный каркас и повысить связность внутри области.

Сохранение природной среды и улучшение экологической ситуации.

Развитие территории Пензенской области связано с сохранением и улучшением ее природного каркаса. Природный каркас составляют лесные территории, реки и озера, система особо охраняемых территорий, городские леса и зеленые насаждения общего пользования. Леса занимают порядка 21 % территории области. Лесные земли занимают 96 % лесного фонда, что является оптимальным для земель лесного фонда области – основного элемента экологической системы. Порядка 55 % лесов, находящиеся в ведении управления лесами, относятся к защитным лесам.

В проекте максимально сохраняются защитные леса, а также сохраняются и увеличиваются территории особоохраняемых природных территорий (ООПТ).

Все эти территории подлежат режиму охраны путем полного или частичного ограничения хозяйственной деятельности.

Предлагается создание сети лесопарковых зон, рекреационных зон, спортивных зон. Границы ландшафтных территорий в зоне агломерации могут быть упорядочены, при условии, что это не нанесет ущерба зеленой зоне города и вместо нарушенных территорий будут создаваться новые.

Сельскохозяйственные территории – это большие пространства, предназначенные для ведения сельского хозяйства, имеют огромную ценность. Площадь земель сельскохозяйственного назначения 71 % от всей территории Пензенской области. Сельхозугодия в этой категории земель составляют 2886,7 тыс.га (95 % всех сельхозугодий). Всего сельхозугодий – 3045,7 тыс.га.

Освоенность территории составляет – 70 %, распаханность сельхозугодий – 74 %. Только 3 % пашни орошается.

На перспективу количество земель, используемых для нужд сельского хозяйства, практически сохранится. Развитие этой важной отрасли производства предусматривается за счет повышения эффективности использования существующих сельхозугодий, повышения плодородия почвы, соблюдения системы земледелия, вовлечение в оборот неиспользуемых угодий. Помимо экономического значения, земли сельскохозяйственного назначения имеют определенную ландшафтную ценность как элемент формирования разнообразной среды обитания и требуют к себе бережного отношения и серьезной защиты. Сочетание урбанизированной зоны, лесных массивов и агроландшафтов позволит создать благоприятные условия проживания населения.

Функциональное зонирование территории

Зонирование территории разработано на основе проектной планировочной организации территории области, в соответствии с природно-экологическим каркасом, структурой расселения, и размещением мест приложения труда, природоохранными объектами и т.д.

Функциональное назначение территории понимается как преимущественный вид деятельности, для которого предназначена территория.

Выделяются следующие функциональные зоны.

1. Зона активного градостроительного назначения, в том числе подзоны:

- жилой застройки;
- промышленной застройки.

Жилищное строительство предусматривается осуществлять преимущественно в границах существующих городских и сельских поселений. В соответствии с прогнозным расчетом общий объем жилищного строительства увеличивается в два раза. Основной объем жилищного строительства предусматривается в городе Пензе в границах ее агломерации. В р.п. и городах, Городище, Мокшане и сельских населенных пунктах, расположенных в часовой доступности от города. Кроме этого, в основных центрах развития: гг. Кузнецке, Каменке, Нижнем Ломове, Сердобске.

Зоны промышленного и коммунально-складского назначения приурочены к городской застройке, где предполагается более эффективное использование этих территорий. Размещение новых площадок производственного, коммунального и транспортного обслуживания планируется южнее г. Пензы – г. Кузнецке, г. Каменке, г. Городище, р.п. Кольшлее, г. Нижнем Ломове, г. Никольске.

Размещение транспортно-инженерных объектов возможно в местах пересечения федеральных и региональных дорог и железнодорожного транспорта. В проекте предлагается их размещение на федеральной трассе «Урал» около г. Спасска, с западной стороны г. Пензы, около г. Кузнецка и других.

2. Зона преимущественного сельскохозяйственного назначения, в том числе подзоны:

- обособленные сельскохозяйственные земли;
- орошаемого земледелия;
- садоводств.

Зона охватывает практически 70 % всей территории области с развитой сетью сельских поселений. Область имеет значительный потенциал для дальнейшего развития сельскохозяйственной отрасли. В проекте предусматривается увеличение посевных площадей на 33 %, повышение производства зерна на 30 %, свеклы на 50 %.

Размещение объектов агропромышленного комплекса предусматривается в следующих районах: развитие птицеводческих комплексов в Кузнецком районе, Бессоновском районе, животноводческие комплексы в Наровчатском, Земетчинском и Кузнецком районах, молочное товарное производство в Лопатинском, Тамалинском, Белинском районах, в Бековском районе переработка свеклы.

Подзона садоводства тяготеет к городу Пензе. Она расположена в Мокшанском, Бессоновском, Пензенском районах.

3. Зоны преимущественного рекреационного назначения территории, в том числе подзон: многофункционального назначения; зимних видов отдыха.

Зона рекреационного использования располагается преимущественно вдоль рек Сура, Хопер, Бол. Чембар, Поим, Мокша и Пензенского водохранилища. Рекреационные зоны в основном размещаются в Бессоновском, Пензенском, Сердобском, Тамалинском, Белинском, Наровчатском, Сосновоборском, Лунинском, Кузнецком, Нижнеломовском районах. В Кузнецком, Белинском, Наровчатском и Тамалинском районах, зоны отдыха дополняются объектами туризма.

Размещение санаторно-курортных объектов предлагается в Пензенском, Шемышейском, Камешкирском районах и в городе Пензе.

4. Зона с особыми условиями пользования:

- заповедники;
- заказники;
- музеи заповедники;
- памятники природы.

В настоящее время общая площадь ООПТ составляет 1,2 % от общей площади области, в которую входят: заповедник «Приволжская лесостепь», 6 заказников, 99 памятников природы. Этих территорий недостаточно для улучшения экологической ситуации в области и поддержания природного каркаса. Предлагается организация трех комплексных заказников, два из которых организуются на базе существующих охотничьих заказников: Адамовский и Земетчинский и новый Кауольский в Сердобском районе. Кроме того, предлагается организация усадебного парка «Апалиха» и ландшафтный участок «Дубовая роща».

Особый градостроительный регламент имеют проектируемые охраняемые ландшафты с целью сохранения природно-мемориальных комплексов. К ним относятся охраняемые ландшафты: комплекс музея – заповедника «Тарханы», Наровчатский Троице-Сканов монастырь, целебный источник «Панин-родник», источник у с.Малая Кавендра, «Салолейка», 7 источников у р.п. Шемышейка, «Русские истоки» – исток реки Хопер.

В итоге территории ООПТ увеличатся и будут составлять 2,4 % от площади области.

5.Зона с регламентируемой хозяйственной деятельностью, в которую входят: заказники зоологические; охотничьи заказники; охранные зоны заповедников; ключевые орнитологические; зеленые зоны городов; зоны подлета самолетов; приаэродромная территория; санитарно-защитные зоны; участки радиационного загрязнения.

6.Земли лесного фонда.

Лесистость области, как уже говорилось выше, составляет 21 %. Наиболее лесистые Городищенский, Земетчинский, Кузнецкий, Никольский, Сосновоборский, Шемышейский районы, где лесистость от 30–52 %. В Башмаковском, Колышлейском, Малосердобинском, Тамалинском районах, входящих в степную зону, лесистость составляет 2 %.

Выделяются леса природоохранные и эксплуатационные, которые составляют 45 % лесного фонда. Эксплуатационные леса, помимо рекреационной и природной функции, имеют и экономическое значение. Наибольший запас древесины составляют хвойные породы – 48 млн.

м.куб, мелколиственные – 61 млн м.куб. Для успешного ведения лесного хозяйства необходимо:

- формирование устойчивых высокопродуктивных хозяйственно ценных насаждений;

- сохранение биологического разнообразия лесов с уменьшением мелколиственных пород в составе лесов;

- максимально возможное увеличение площадей хвойных лесов;

- использование расчетной лесосеки.

7. Зона транспорта и инженерной инфраструктуры.

- Зона включает линейные объекты:

- трассы федеральных, региональных и межмуниципальных и местных автодорог, железнодорожные магистрали;

- магистральные нефтепроводы, газопроводы, линии электропередач 500, 220, 110 кВ.

6. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ, ВИДЫ И ПОРЯДОК УСТАНОВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЗОН

По существу, градостроительное зонирование земель муниципального образования – это базовый юридический инструмент регулирования отношений по поводу использования и строительного обустройства земельных участков и иных объектов недвижимости в условиях рынка.

Градостроительное зонирование подлежит неукоснительному соблюдению со стороны всех участников инвестиционной и строительной деятельности: заказчиков, проектировщиков, а также должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, контрольных и надзорных органов.

ГрадК РФ рассматривает зонирование в двух аспектах: во-первых, зонирование как деление территории на зоны при градостроительном планировании развития территорий и поселений с определением видов градостроительного использования установленных зон и ограничений на их использование (осуществляется посредством разработки Генплана поселения); во-вторых, как правовое зонирование, т.е. деятельность органов местного самоуправления в области разработки и реализации правил землепользования и застройки городских и сельских поселений, других муниципальных образований (осуществляется посредством принятия местного нормативного правового акта).

Градостроительное зонирование – зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов (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).

Правовое зонирование – деятельность органов местного самоуправления в области разработки и реализации правил застройки территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований.

Градостроительное зонирование включает в себя:

- функциональное зонирование;
- строительное зонирование;
- ландшафтное зонирование.

Функциональное зонирование – деление территории на зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение. В соответствии с СП 42.13330.2011 территория города подразделяется на селитебную, производственную и ландшафтно-рекреационную.

Строительное зонирование означает ограничения по плотности и высоте застройки.

Ландшафтное зонирование устанавливает в каждой планировочной единице предельные доли природных элементов земельных участков (рельеф, почва, растительность, водные объекты) и доли городской застройки (здания, дороги, магистрали, инженерные сооружения). Так же, ландшафтное зонирование предусматривает оценку больших по площади территорий или отдельных элементов ландшафта методом ландшафтного анализа (оценка насаждений, рельефа местности, экспозиции склонов, наличия видовых точек, выявления потенциальных возможностей по обогащению пейзажа). На основе ландшафтного анализа проводится определение функциональных зон.

В процессе градостроительного зонирования вся территория поселения разделяется на территориальные зоны, каждая из которых имеет определённое функциональное назначение, строго установленные границы и градостроительные регламенты.

Градостроительную документацию по зонированию территории составляют правила землепользования и застройки, разрабатываемые для каждого муниципального образования.

Правила землепользования и застройки — это документ градостроительного зонирования, в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

Территориальными зонами называются зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты.

Градостроительный регламент — это 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;
- предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

- ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Наглядно состав градостроительного регламента представлен на рис. 12.

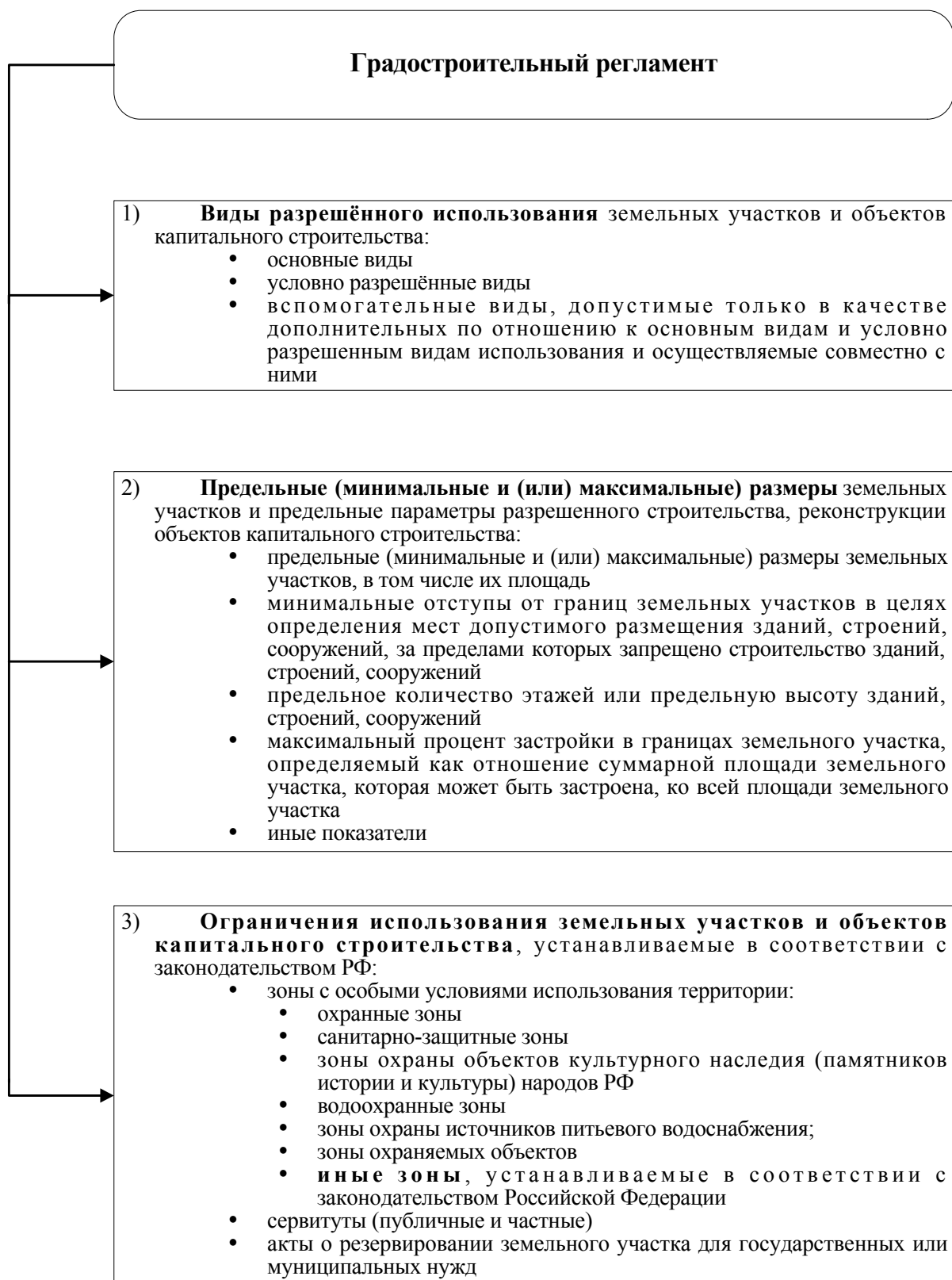


Рис. 12. Градостроительный регламент

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 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. Обязательно отображаются границы зон с особыми условиями использования территории, границы территорий объектов культурного наследия.

Территориальные зоны, как правило, не устанавливаются применительно к одному земельному участку.

В настоящее время законодательно установлены девять видов территориальных зон по функциональному назначению:

- жилые зоны;
- общественно-деловые зоны;
- производственные зоны;
- зоны инженерной и транспортной инфраструктур;
- зоны сельскохозяйственного использования;
- зоны рекреационного назначения;
- зоны особо охраняемых территорий;
- зоны размещения военных объектов;
- зоны специального назначения.

При необходимости могут формироваться и иные территориальные зоны, исходя из местных условий.

Жилые зоны



По определению, эти зоны предназначены для размещения только жилых объектов.

Однако в этих зонах допускается также размещение отдельно стоящих, встроенных и пристроенных объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, объектов дошкольного, начального общего и среднего общего образования, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей и других объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного влия-

ния на окружающую среду. В состав жилых зон могут также включаться территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства.

Сами по себе жилые зоны разделяются на:

- зоны застройки индивидуальными жилыми домами;
- зоны застройки малоэтажными жилыми домами;
- зоны застройки среднеэтажными жилыми домами;
- зоны застройки многоэтажными жилыми домами;
- зоны жилой застройки иных видов.

Общественно-деловые зоны

В этих зонах должны размещаться только объекты, предназначенные для ведения общественной, финансово-экономической и других видов производственной деятельности.

Иначе говоря, в таких зонах размещаются объекты здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, социального и коммунально-бытового назначения, предпринимательской деятельности, объекты среднего профессионального и высшего профессионального образования, административных, научно-исследовательских учреждений, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, объекты делового и финансового назначения.

В общественно-деловых зонах допускается размещение жилых домов, гостиниц, подземных и многоэтажных гаражей.

Внутри себя общественно-деловые зоны могут разделяться на:

- зоны делового, общественного и коммерческого назначения;
- зоны размещения объектов социального и коммунально-бытового назначения;
- зоны обслуживания объектов, необходимых для осуществления производственной и предпринимательской деятельности.

Производственные зоны



Эти территории предназначены для размещения различных производств и обслуживающих их объектов транспорта. При этом производственные зоны в свою очередь разделяются на собственно производственные зоны и коммунальные зоны.

На территории производственных зон размещаются промышленные объекты с различными нормативами воздействия на окружающую среду.



На территории коммунальных зон размещаются коммунальные и складские объекты, объекты жилищно-коммунального хозяйства, объекты обслуживающего транспорта, объекты оптовой торговли.

В территорию производственных зон включаются и санитарно-защитные зоны всех объектов в соответствии с требованиями технических регламентов.

Размещение жилых объектов в производственных зонах недопустимо.

Зоны инженерной и транспортной инфраструктур



Предназначены для размещения сооружений и коммуникаций автомобильного, железнодорожного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи всех видов, объектов энергетики, а также соответствующих этим объектам санитарно-защитных зон и полос отвода.

Размещение жилых объектов в зонах инженерной и транспортной инфраструктур недопустимо.

Зоны сельскохозяйственного использования

Здесь размещаются объекты сельскохозяйственного производства и представляют собой сельскохозяйственные угодья.

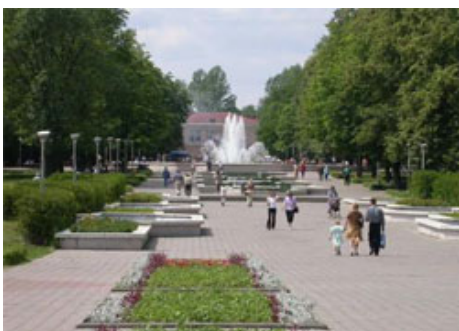
При этом зоны сельскохозяйственного использования разделяются на:

- зоны сельскохозяйственных угодий – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (сады, виноградники и т.п.);
- зоны объектов сельскохозяйственного назначения – для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства и огородничества, личного подсобного хозяйства.



Зоны сельскохозяйственного назначения могут находиться как за пределами границ населённых пунктов, так и внутри этих границ.

Зоны рекреационного назначения



Предназначены для оздоровления и отдыха населения, туризма, занятий физической культурой и спортом.

В этих зонах запрещены все виды капитального строительства.

В территорию этих зон включаются городские леса, городские сады, скверы, парки, пруды, озёра, водохранилища и пляжи.

Зоны особо охраняемых территорий

Эти территории имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение.

Зоны размещения военных и режимных объектов

Предназначены для размещения объектов, обеспечивающих безопасность страны (полигоны, военные склады и военные гарнизоны, места дислокации воинских частей, военные аэродромы и т.п.), а также других объектов, территория которых имеет ограниченный режим доступа.

Зоны специального назначения

Здесь размещаются объекты, которые не могут быть размещены в других территориальных зонах – кладбища, крематории, скотомогильники, полигоны бытовых и промышленных отходов и т.п.

Помимо перечисленных выше органом местного самоуправления могут устанавливаться иные виды территориальных зон, выделяемые с учетом функциональных зон и особенностей использования земельных участков и объектов капитального строительства.

При проведении градостроительного зонирования, границы территориальных зон могут проводиться по:

- линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющих транспортные потоки противоположных направлений;
- красным линиям;
- границам земельных участков;
- границам населённых пунктов внутри муниципальных образований;
- границам муниципальных образований;
- естественным границам природных и географических объектов.

Территориальные зоны являются объектами землеустроительных работ, в рамках которых осуществляются мероприятия по описанию местоположения и (или) установлению на местности границ:

Описание местоположения границ объектов землеустройства.

Описание местоположения границ объектов землеустройства включает следующие виды работ:

1. Подготовительные работы. Данный вид работ включает сбор и изучение сведений об объекте землеустройства, содержащихся в документах по установлению границ соответствующих территорий, госу-



дарственном кадастре недвижимости, документах по планированию организации территорий (землеустроительная, градостроительная, лесоустроительная и иная подобная документация), а также сведения об имеющейся геодезической и картографической основе.

2. Составление карты (плана) границ субъекта Российской Федерации, муниципального образования, населенного пункта, территориальных зон, зоны с особым условием использования территорий (далее – карта (план) границ соответствующей территории или карта (план) объекта землеустройства). Графическая часть карты (плана) границ соответствующей территории, как правило, оформляется на имеющейся картографической основе (разгруженная топографическая карта (план), ортофотоплан и т.п.) на которой рекомендуется отображать:

- наименование документа (карта (плана) границ соответствующей территории);
- границы существующего административного деления;
- границы и кадастровые номера земельных участков, по границам которых должна проходить граница территории, описание местоположения которой составляется;
- устанавливаемые (уточняемые) границы территорий и номера их поворотных (характерных) точек;
- используемые условные обозначения и численный масштаб;
- реквизиты согласования и утверждения;
- сведения об исполнителе работ (наименование юридического лица или Ф.И.О. индивидуального предпринимателя; подпись, печать, дата составления документа).

Отдельные участки границ для более детального отображения прохождения границы соответствующей территории могут оформляться на картографической основе более крупного масштаба.

Текстовую часть карты (плана) границ соответствующей территории рекомендуется составлять в виде:

- пояснительной записки;
- списка координат поворотных (характерных) точек устанавливаемых (уточняемых) границ и указания значений среднеквадратических ошибок их определения;
- списка земельных участков, выявленных в ходе инвентаризации земель, по границам которых проходит граница территории.

По отдельным участкам устанавливаемых (уточняемых) границ, совмещенных с естественными или искусственными рубежами, может дополнительно составляться текстовое описание прохождения границы, которое уточняет ее положение на местности.

Орган государственной власти или орган местного самоуправления, который в соответствии с федеральным законодательством уполномочен принимать решение об установлении границы такой территории, утверждает карту (план) границ соответствующей территории в установленном порядке путем постановки подписи на титульном листе землеустроительного дела и графической части карты (плана).

Карта (план) границ соответствующей территории, в части прохождения границы, утверждается органом государственной власти или орган местного самоуправления, который в соответствии с федеральным законодательством уполномочен принимать решение об установлении границы такой территории.

Перед утверждением карты (плана) границ соответствующей территории органом государственной власти или орган местного самоуправления, рекомендуется указанный документ (землеустроительное дело) направлять на рассмотрение в соответствующий территориальный орган Росреестра.

3. Формирование землеустроительного дела по составлению карты (плана) границ соответствующей территории. Материалы описания местоположения границ объектов землеустройства, а также задание на проведение землеустройства, брошюруются в землеустроительное дело, которое может состоять из одного или нескольких томов. Рекомендуется в начале тома размещать оглавление (содержание), а на обложке и титульном листе указывать название объекта землеустройства, по которому выполнено описание местоположения его границ, исполнителя работ и место для размещения реквизитов утверждения. Графическая часть может не брошюроваться, а представляться в виде приложения.

4. Рассмотрение карты (плана) границ соответствующей территории (согласование, утверждение). Территориальный орган Росреестра рассматривает карту (план) границ соответствующей территории в порядке, установленном Положением о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11.07.2002 № 514. Основаниями для отказа в визировании карты (плана) соответствующей территории территориальным органом Росреестра являются:

- пересечение устанавливаемой (уточняемой) границы субъекта Российской Федерации или границы муниципального образования или границы населенного пункта с границей земельного участка (участков), учтенного в государственном кадастре недвижимости;
- отсутствие пояснительной записки;

- отсутствие графической части с указанием устанавливаемой (уточняемой) границы соответствующей территории;
- отсутствие списка координат поворотных (характерных) точек границ соответствующей территории, а также значений среднеквадратических ошибок определения координат;
- несоответствие выбранной системы координат системе координат, установленной для ведения государственного кадастра недвижимости;
- границы территориальной зоны или зоны с особым условием использования территорий не соответствуют указанным в пояснительной записке исходным данным (нормативам, утвержденным документам, которыми определялись границы, и т.п.).

Территориальный орган Росреестра ставит свою подпись и печать на титульном листе землеустроительного дела и графической части карты (плана).

5. Сдача землеустроительного дела заказчику и в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства. Один экземпляр утвержденного землеустроительного дела исполнитель работ сдает в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства.

В пояснительной записке рекомендуется указывать основания, по которым проводится описание местоположения границ объектов землеустройства (решения органа власти, договор и т.п.), исходные документы, материалы и нормативы, используемые в работе.

Если положение границ определялось по установленным нормативам, (например, границы прибрежной защитной полосы), то указываются участки границ и обоснования применения того или иного норматива по данному участку.

Координаты и значения среднеквадратических ошибок поворотных (характерных) точек устанавливаемых (уточняемых) границ, совмещенных с границами земельных участков, не переопределяются и заносятся в список координат точек границ территории на основании кадастровых сведений о соответствующем земельном участке.

Координаты поворотных (характерных) точек по остальным участкам устанавливаемых (уточняемых) границ могут определяться картометрическим или фотограмметрическим методами. Значения среднеквадратических ошибок в определении координат рассчитываются в зависимости от применяемого метода и масштаба картографического материала или материалов дистанционного зондирования.

Если граница территории, например, населенного пункта, должна проходить по границе земельного участка, но в кадастре отсутствует

описание местоположения границы указанного земельного участка, то при описании местоположения границы соответствующей территории рекомендуется одновременно проводить инвентаризацию земель с целью определения декларативного положения такой границы земельного участка. В дальнейшем по мере проведения кадастровых работ указанные границы территории будут уточнены.

На основании материалов инвентаризации земель рекомендуется на графической части карты (плана) указывать кадастровые номера земельных участков, а в текстовой части приводить перечень земельных участков с указанием их кадастровых номеров и местоположения.

Согласование прохождения устанавливаемых (уточняемых) границ, отображенных на графической части карты (плана), проводится с соответствующими органами государственной власти и органами местного самоуправления в случаях, предусмотренных федеральным законодательством.

Согласующие подписи и печати ставятся непосредственно на графической части.

На основании акта соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления, которым утверждены границы, и землеустроительного дела готовится пакет документов, содержащих сведения о границах соответствующих территорий и необходимых для представления в орган кадастрового учета, включающий:

- копию акта (извлечения из акта) соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления, которым утверждены границы объекта землеустройства;
- картографический материал, на котором отражены границы соответствующей территории, и номера поворотных (характерных) точек границы;
- список координат поворотных (характерных) точек границ соответствующей территории, а также значений среднеквадратических ошибок определения координат;
- текстовое описание по отдельным участкам границ, совмещенных с естественными или искусственными рубежами (при наличии таких сведений).

Установление на местности границ объектов землеустройства.

Установление на местности административных границ и границ населенных пунктов рекомендуется осуществлять на основе утвержденного землеустроительного дела, содержащего описание местоположения границ указанных территорий, по мере проведения кадастровых работ по земельным участкам, границы которых совпадают с границами указанных объектов землеустройства.

По результатам проведения кадастровых работ при внесении сведений о земельных участках в государственный кадастр недвижимости одновременно уточняются сведения о границах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, населенных пунктов.

Установление на местности территориальных зон и зон с особым условием использования территорий осуществляются по инициативе органов государственной власти, органов местного самоуправления или правообладателей земельных участков, чьи земельные участки попадают в такие зоны.

Работы по установлению на местности территориальных зон и зон с особым условием использования территорий рекомендуется производить на основе утвержденного землеустроительного дела, содержащего описание местоположения границ указанных зон, путем обозначения на местности отдельных участков границ таких зон информационными знаками.

На основе анализа нормативной литературы в отношении описания местоположения границ объектов землеустройства и установления границ на местности можно сказать, на сегодняшний день эти две процедуры сменили понятие территориального землеустройства. Наряду с данным изменением в законодательстве о землеустройстве произошло уточнение объектов землеустройства, например, к таковым сегодня закон о землеустройстве не относит отдельные земельные участки. При этом основные этапы в проведении землеустроительных работ сохранились.

В соответствии со статьей 20 Федерального закона «О землеустройстве» Правительство Российской Федерации Постановлением от 30 июля 2009 г. N 621 утвердило форму карты (плана) объекта землеустройства; а также требования к составлению карты (плана) объекта землеустройства.

Карта (план) объекта землеустройства является документом, отображающим в графической и текстовой формах местоположение, размер и границы объекта землеустройства, а также иные его характеристики.

Карта (план) объекта землеустройства составляется в результате описания местоположения границ объекта землеустройства и (или) установления границ объекта землеустройства на местности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Карта (план) объекта землеустройства составляется с использованием сведений государственного кадастра недвижимости, картографического материала, материалов дистанционного зондирования, а также по данным измерений, полученных на местности.

Карта (план) объекта землеустройства составляется кадастровым инженером.

Карта (план) объекта землеустройства состоит из текстовой и графической частей, которые делятся на разделы.

Текстовая часть карты (плана) объекта землеустройства состоит из титульного листа, содержания и следующих разделов:

- основания для проведения землеустроительных работ и исходные данные;
- сведения об объекте землеустройства;
- сведения о местоположении границ объекта землеустройства.

Графическая часть карты (плана) объекта землеустройства состоит из раздела "План границ объекта землеустройства".

Составные части карты (плана) объекта землеустройства комплектуются в следующей последовательности: титульный лист, содержание, разделы текстовой части, графическая часть и приложение.

Карта (план) объекта землеустройства оформляется на бумажном носителе и (или) электронном носителе, исключая возможность повторной записи информации, в виде электронного документа, заверенного электронной цифровой подписью исполнителя. Подлинность электронной цифровой подписи подтверждается в установленном федеральным законом порядке.

Карта (план) объекта землеустройства, предназначенная для внесения сведений об объекте землеустройства в государственный кадастр недвижимости, оформляется в виде электронного документа.

В случае если карта (план) объекта землеустройства оформлена в виде электронного документа на электронном носителе, ее передача в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, а также в орган кадастрового учета с целью внесения в государственный кадастр недвижимости сведений об объекте землеустройства оформляется сопроводительным письмом, в котором указываются характеристики соответствующего электронного носителя и параметры электронного документа.

Оформление карты (плана) объекта землеустройства на бумажном носителе производится с применением средств компьютерной графики, а также комбинированным способом. Внесение текстовых сведений вручную (от руки) производится разборчиво тушью, чернилами или пастой синего цвета. Опечатки, подчистки, приписки, зачеркнутые слова и иные неоговоренные исправления не допускаются. Все исправления в карте (плане) объекта землеустройства должны быть заверены подписью (с указанием фамилии и инициалов) и оттиском печати исполнителя.

Оформление карты (плана) объекта землеустройства карандашом не допускается. Все записи, за исключением оговоренных случаев, производятся на русском языке. Числа записываются арабскими цифрами.

Нумерация листов карты (плана) объекта землеустройства является сквозной в пределах документа.

Если сведения не уместятся на одном листе какого-либо раздела, допускается размещать их на нескольких листах. В указанном случае на каждом листе соответствующего раздела приводятся слова «Карта (план)», наименование соответствующего объекта землеустройства и наименование соответствующего раздела карты (плана) объекта землеустройства.

Общее количество листов карты (плана) объекта землеустройства указывается на титульном листе.

Незаполненные реквизиты разделов карты (плана) объекта землеустройства не исключаются, в таких реквизитах проставляется прочерк.

Требования к оформлению текстовой части карты (плана) объекта землеустройства.

Текстовая часть карты (плана) объекта землеустройства оформляется на листах формата А4.

На титульном листе карты (плана) объекта землеустройства приводятся следующие сведения о заказчике землеустроительных работ (далее – заказчик):

в отношении физического лица – фамилия, имя, отчество (отчество указывается при наличии);

в отношении органа государственной власти, органа местного самоуправления, российского или иностранного юридического лица – полное наименование. В отношении иностранного юридического лица дополнительно указывается страна регистрации (инкорпорации).

На титульном листе карты (плана) объекта землеустройства приводятся личная подпись заказчика с расшифровкой подписи (фамилия и инициалы) и дата.

В случае если заказчиком является орган государственной власти, орган местного самоуправления, российское или иностранное юридическое лицо, на титульном листе приводится личная подпись его уполномоченного представителя с расшифровкой подписи (фамилия и инициалы), указываются дата и занимаемая должность, а в случае, если представитель действует по доверенности, – реквизиты доверенности.

Подпись уполномоченного представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления, российского или иностранного юридического лица, имеющего право действовать от их имени без

доверенности, заверяется оттиском печати органа государственной власти, органа местного самоуправления, российского или иностранного юридического лица.

На титульном листе карты (плана) объекта землеустройства приводятся следующие сведения об исполнителе:

в отношении индивидуального предпринимателя – фамилия, имя, отчество (отчество указывается при наличии), идентификационный номер налогоплательщика, контактный телефон и почтовый адрес. Если исполнителем является кадастровый инженер, дополнительно указывается номер квалификационного аттестата кадастрового инженера;

в отношении юридического лица – полное наименование, основной государственный регистрационный номер, контактный телефон и почтовый адрес, фамилия и инициалы уполномоченного представителя юридического лица, его должность, а в случае, если представитель действует по доверенности, – реквизиты доверенности. В указанном случае доверенность (ее заверенная копия) включается в приложение. В случае подготовки карты (плана) объекта землеустройства кадастровым инженером, являющимся работником юридического лица, в строке, предусмотренной для внесения сведений о кадастровом инженеру, дополнительно указываются фамилия, имя, отчество (отчество указывается при наличии) и номер квалификационного аттестата кадастрового инженера.

На титульном листе указывается дата составления карты (плана) объекта землеустройства исполнителем.

Карта (план) объекта землеустройства заверяется личной подписью исполнителя с расшифровкой подписи (фамилия и инициалы), а в случае, если исполнителем является юридическое лицо, – личной подписью его уполномоченного представителя.

В случае подготовки карты (плана) объекта землеустройства кадастровым инженером, являющимся работником юридического лица, карта (план) объекта землеустройства заверяется личной подписью кадастрового инженера с расшифровкой подписи (фамилия и инициалы).

Подпись и оттиск печати исполнителя проставляются на титульном листе карты (плана) объекта землеустройства и на графической части карты (плана) объекта землеустройства.

Карта (план) объекта землеустройства подлежит согласованию в порядке, предусмотренном для согласования землеустроительной документации.

Допускается оформлять согласование карты (плана) объекта землеустройства на титульном листе. В указанных случаях в реквизите «Сведения о согласовании карты (плана) объекта землеустройства»

титульного листа приводятся полное наименование органа (организации), с которым осуществляется согласование, личная подпись его уполномоченного представителя с расшифровкой подписи (фамилия и инициалы), занимаемая должность и дата согласования. Подпись представителя заверяется оттиском печати органа (организации), с которым осуществляется согласование.

В случае если согласование карты (плана) объекта землеустройства оформлено в виде письма на бланке соответствующего органа (организации), на титульном листе карты (плана) объекта землеустройства приводятся полное наименование указанного органа (организации) и реквизиты соответствующего письма (дата и номер).

На титульном листе (при наличии соответствующих сведений) приводится информация о передаче карты (плана) объекта землеустройства в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства.

В содержание карты (плана) объекта землеустройства последовательно включаются наименования разделов карты (плана) объекта землеустройства и номера листов, на которых располагаются указанные разделы.

В раздел «Основания для проведения землеустроительных работ и исходные данные» включаются сведения о документах, являющихся основанием для проведения землеустроительных работ, и сведения о документах, использованных при подготовке карты (плана) объекта землеустройства (наименование и реквизиты указанных документов, а также сведения об органе (организации), который их подготовил или принял).

В отношении использованных при подготовке карты (плана) объекта землеустройства картографических материалов дополнительно к основным реквизитам документов в графу «Наименование и реквизиты документа» включаются масштаб соответствующего картографического произведения, дата его создания и дата последнего обновления.

В строке «Местоположение объекта землеустройства» раздела «Сведения об объекте землеустройства» приводится описание местоположения объекта землеустройства с указанием наименования субъекта Российской Федерации, муниципального образования, населенного пункта.

В случае если карта (план) объекта землеустройства оформляется в отношении границы между субъектами Российской Федерации в строке «Местоположение объекта землеустройства» приводятся слова «участок границы между» и далее указываются наименования смежных субъектов Российской Федерации.

Если карта (план) объекта землеустройства оформляется в отношении границ муниципального образования или населенного пункта в строке «Местоположение объекта землеустройства» приводится слово «граница» и далее указывается наименование соответствующего муниципального образования или населенного пункта.

Если карта (план) объекта землеустройства оформляется в отношении границ территориальной зоны в строке «Местоположение объекта землеустройства» указываются наименования муниципальных образований либо населенных пунктов, в границах которых расположена соответствующая территориальная зона, индивидуальное обозначение такой зоны (вид, тип, номер, индекс и тому подобное) и иные сведения, позволяющие идентифицировать соответствующую территориальную зону.

Если карта (план) объекта землеустройства оформляется в отношении границ зоны с особыми условиями использования территорий в строке «Местоположение объекта землеустройства» указываются наименования муниципальных образований либо населенных пунктов, в границах которых расположена соответствующая зона с особыми условиями использования территорий, индивидуальное обозначение такой зоны (вид, тип, номер, индекс и тому подобное) и иные сведения, позволяющие идентифицировать соответствующую зону с особыми условиями использования территорий (например, наименование водного объекта, объекта культурного наследия или иного охраняемого объекта, в целях охраны которого установлена соответствующая зона).

В строке «Площадь объекта землеустройства \pm величина погрешности определения площади ($P \pm \Delta P$)» раздела «Сведения об объекте землеустройства» указываются площадь объекта землеустройства и предельно допустимая погрешность определения такой площади, если определение площади объекта землеустройства предусмотрено соответствующим договором подряда, заключаемым между заказчиком землеустроительных работ и исполнителем.

Площадь объекта землеустройства указывается в кв. метрах с округлением до 1 кв. метра в случае, если такая площадь не превышает 100 гектаров, либо в гектарах с округлением до 0,01 гектара в иных случаях.

В строке «Иные характеристики объекта землеустройства» раздела «Сведения об объекте землеустройства» в зависимости от вида объекта землеустройства указываются содержание ограничений использования объектов недвижимости в границах зоны с особыми условиями использования территорий либо реквизиты правового акта, предусматривающего такие ограничения, перечень видов разрешенного использо-

вания земельных участков в границах территориальной зоны и иные характеристики объекта землеустройства.

В разделе «Сведения о местоположении границ объекта землеустройства» указываются:

- система координат, в которой определены координаты характерных точек границ объекта землеустройства (система координат, используемая для ведения государственного кадастра недвижимости);
- сведения о характерных точках границ объекта землеустройства;
- сведения о частях границ объекта землеустройства.

Для обозначения характерных точек границ объекта землеустройства используются арабские цифры. Для всех характерных точек границ объекта землеустройства применяется сквозная нумерация.

Список характерных точек границ объекта землеустройства в реквизите «Сведения о характерных точках границ объекта землеустройства» должен завершаться обозначением начальной точки. Значения координат характерных точек границ объекта землеустройства приводятся в метрах с округлением до 0,01 метра в указанной системе координат.

В зависимости от примененных при выполнении землеустроительных работ методов определения координат характерных точек границ объекта землеустройства в реквизите «Сведения о характерных точках границ объекта землеустройства» указываются:

- геодезический метод (метод триангуляции, полигонометрии, трилатерации, метод прямых, обратных или комбинированных засечек и иные геодезические методы);
- метод спутниковых геодезических измерений (определений);
- фотограмметрический метод;
- картометрический метод.

Графа «Описание закрепления точки» реквизита «Сведения о характерных точках границ объекта землеустройства» заполняется в случае, если характерная точка закреплена долговременным межевым знаком. В остальных случаях в графе проставляется прочерк.

В графе «Описание прохождения части границ» реквизита «Сведения о частях границ объекта землеустройства» в виде связного текста приводится описание прохождения отдельных частей границ объекта землеустройства, расположенных между двумя характерными точками, если такие части границ совпадают с местоположением внешних границ природных объектов и (или) объектов искусственного происхождения, в том числе линейных объектов.

Требования к оформлению графической части карты (плана) объекта землеустройства.

Графическая часть карты (плана) объекта землеустройства оформляется на листах формата А4 либо в случае необходимости на листах больших форматов.

План границ объекта землеустройства оформляется в масштабе, обеспечивающем читаемость местоположения характерных точек границ объекта землеустройства.

При невозможности отображения в масштабе плана границ объекта землеустройства отдельных характерных точек границ допускается отображать их местоположение с использованием выносок, оформляемых в том числе на отдельных листах.

Допускается оформлять план границ объекта землеустройства на отдельном листе для каждой части границ объекта землеустройства.

В данном случае в составе графической части карты (плана) объекта землеустройства приводится обзорная схема границ объекта землеустройства.

План границ объекта землеустройства оформляется в виде, совмещенном с картографической основой.

На плане границ объекта землеустройства отображаются:

- границы объекта землеустройства (характерные точки и части границ);
- установленные границы административно-территориальных образований;
- границы природных объектов и (или) объектов искусственного происхождения (если местоположение отдельных частей границ объекта землеустройства определено через местоположение указанных объектов);
- границы и кадастровые номера земельных участков (если местоположение границ объекта землеустройства определено через местоположение границ указанных земельных участков);
- необходимые обозначения;
- используемые условные знаки;
- масштаб.

В случае если карта (план) объекта землеустройства оформляется в отношении границ между субъектами Российской Федерации, границ муниципального образования, населенного пункта, на плане границ объекта землеустройства в виде таблицы приводится список смежных объектов землеустройства с указанием смежных частей границ и наименований соответствующих смежных объектов землеустройства.

7. КАДАСТРОВЫЕ РАБОТЫ В ОТНОШЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЗОНЫ И ПРОВЕДЕНИЕ ЕЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРОВОГО УЧЕТА (на примере Ц-1. Зоны обслуживания и деловой активности городского центра г. Пензы)

7.1. Анализ правил землепользования и застройки г. Пензы

Решением Пензенской городской Думы от 22 декабря 2009 г. №229-13/5 утверждены Правила землепользования и застройки г. Пензы (с последними изменениями 21 декабря 2010г.). Данный документ разработан на основе Генерального плана города Пензы, утвержденного решением Пензенской городской Думы от 28.03.2008 N 916-44/4.

Целями Правил являются:

- создание условий для устойчивого развития территории города Пензы, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;
- создание условий для планировки территории города Пензы;
- обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;
- создание условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;
- обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности;
- защита прав граждан и обеспечение равенства прав физических и юридических лиц в градостроительных отношениях;
- обеспечение открытой информации о правилах и условиях использования земельных участков, осуществления на них строительства и реконструкции;
- контроль соответствия градостроительным регламентам строительных намерений застройщиков, построенных объектов и их последующего использования.

Правила регламентируют следующую деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, физических и юридических лиц в области землепользования и застройки:

- предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства;

- предоставление разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- организация и проведение публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки;
- разработка, согласование и утверждение проектной документации;
- выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объекта в эксплуатацию;
- подготовка документации по планировке территории;
- внесение изменений в Правила.

На карте градостроительного зонирования территории городского округа выделены различные виды территориальных зон (табл.5).

Т а б л и ц а 5

Кодовые обозначения территориальных зон	Наименование территориальных зон
1	2
Центральные общественно-деловые и коммерческие зоны	
Ц-1	Зона обслуживания и деловой активности городского центра
Ц-2	Зона обслуживания и деловой активности местного значения
Ц-3	Зона обслуживания и деловой активности при промышленных узлах
Ц-4	Зона обслуживания, деловой и производственной активности при транспортных узлах
Ц-5	Зона развития торговых, торгово-развлекательных функций
Ц-6	Зона учреждений здравоохранения, медицинских комплексов
Ц-7	Зона высших, средних специальных учебных заведений и научных комплексов
Ц-8	Зона спортивных и спортивно-зрелищных сооружений
Ц-9	Зона культовых сооружений
Жилые зоны	
Ж-1	Зона малоэтажной жилой застройки 1-3 этажа
Ж-2	Зона малоэтажной жилой застройки 2-5 этажа
Ж-3	Зона многоэтажной жилой застройки выше 5 этажей
Ж-4	Зона коллективных садов
Зоны специального назначения	
СН-1	Зона кладбищ и мемориальных парков
СН-2	Зона режимных объектов ограниченного доступа
СН-3	Зона теплиц, питомников
СН-4	Зона полигонов бытовых отходов, отвалов, шламонакопителей
СН-5	Зона объектов воздушного транспорта

1	2
Производственные и коммунальные зоны	
ПК-1	Зона производственно-коммунальных объектов I-II класса
ПК-2	Зона производственно-коммунальных объектов III класса
ПК-3	Зона производственно-коммунальных объектов IV класса
ПК-4	Зона производственно-коммунальных объектов V класса
Природно-рекреационные зоны	
Р-1	Зона особо охраняемых природных территорий
Р-2	Зона городской рекреации
Р-3	Зона открытых пространств
Р-4	Зона рекреационно-природных территорий

7.2. Характеристика объекта исследования и составление карты (плана) территориальной зоны

Характеристика объекта исследования.

Ц-1. Зона обслуживания и деловой активности городского центра расположена в районе улицы Суворова.



Зона центральных функций Ц-1 выделена для обеспечения правовых условий использования и строительства недвижимости с широким спектром административных, деловых, общественных, культурных, обслуживающих и коммерческих видов использования многофункционального назначения. Разрешается размещение административных объектов регионального, общегородского и местного значения.

К застройке в данной зоне предъявляются дополнительные требования и ограничения по условиям охраны памятников истории и культуры. Виды использования памятников истории и культуры, а также параметры и характеристики их изменений определяются в индивидуальном порядке уполномоченными органами в соответствии с законодательством об объектах культурного наследия.

Основные виды разрешенного использования недвижимости:

– здания многофункционального использования, в том числе с квартирами на верхних этажах (3-й и далее) и размещением на нижних этажах (1–2 этажи) офисов и объектов культурного и обслуживающего

назначения при условии поэтажного разделения различных видов использования;

- гостиницы, центры обслуживания туристов;
- административные здания;
- офисы;
- учреждения культуры и искусства;
- консульские представительства;
- магазины торговой площадью до 300 кв.м;
- детские дошкольные и общеобразовательные учреждения;
- спортивные и физкультурно-оздоровительные объекты;
- предприятия общественного питания;
- телевизионные и радиостудии;
- отделения, участковые пункты милиции;
- кредитно-финансовые учреждения;
- почтамт, отделения связи;
- пожарные части, пожарные депо;
- автостоянки для временного хранения индивидуальных легковых автомобилей, открытые, крытые, подземные и полуподземные, многоэтажные;
- клубы (дома культуры), центры общения и досуговых занятий, дома детского творчества, залы для встреч, собраний молодежи, взрослых, многоцелевого и специализированного назначения;
- пункты оказания первой медицинской помощи;
- консультативные поликлиники, центры психологической реабилитации населения;
- аптеки, аптечные пункты, оптики.

Вспомогательные виды разрешенного использования:

- объекты инженерной инфраструктуры (РП, ТП, ГРП, НС, АТС и т.д.);
- подземные и встроенные в здания гаражи и автостоянки;
- автостоянки перед объектами основных и условных видов разрешенного использования;
- объекты пожарной охраны (гидранты, резервуары);

Условно разрешенные виды использования:

- объекты, связанные с отправлением культа;
- объекты постоянного хранения автомобилей: гаражи боксового типа, многоэтажные, подземные и наземные гаражи, автостоянки на отдельном земельном участке;
- общественные туалеты;
- общежития.

Параметры застройки:

1. Коэффициент застройки территории – не более 50 % от площади земельного участка.

2. Коэффициент озеленения территории – не менее 10 % от площади земельного участка.

3. Площадь территорий, предназначенных для организации проездов и хранения транспортных средств – не менее 40 % от площади земельного участка.

4. Минимальная площадь земельного участка – 600 м².

5. Минимальные отступы от границ земельного участка в целях определения мест допустимого размещения зданий – 2 м.

6. Максимальная высота зданий – 7 этажей.

Вышеперечисленные предлагаемые параметры не распространяются на объекты инженерной инфраструктуры.

Составление карты (плана) территориальной зоны Ц-1. Зона обслуживания и деловой активности городского центра

Как следует из Постановления Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 621 карта (план) объекта землеустройства составляется в результате описания местоположения границ объекта землеустройства и (или) установления границ объекта землеустройства на местности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В данном случае объектом землеустройства явилась территориальная зона Ц-1. Зона обслуживания и деловой активности городского центра.

Работы по установлению на местности территориальных зон и зон с особым условием использования территорий рекомендуется производить на основе утвержденного землеустроительного дела, содержащего описание местоположения границ указанных зон, путем обозначения на местности отдельных участков границ таких зон информационными знаками. То есть в отношении территориальных зон как объектов землеустройства не всегда возможно точно определить прохождения границ, что следует из рис. 13.

Как видно из чертежа, некоторые участки прохождения границы территориальной зоны показаны сплошной линией, а некоторые – пунктирной линией. Толкование таких условных обозначений дано в Требованиях к подготовке межевого плана.

Сплошная линия черного цвета означает- существующую часть границы, сведения о которой достаточны для определения ее местоположения.

Пунктирная линия означает часть границы, сведения о которой не достаточны для определения ее местоположения.

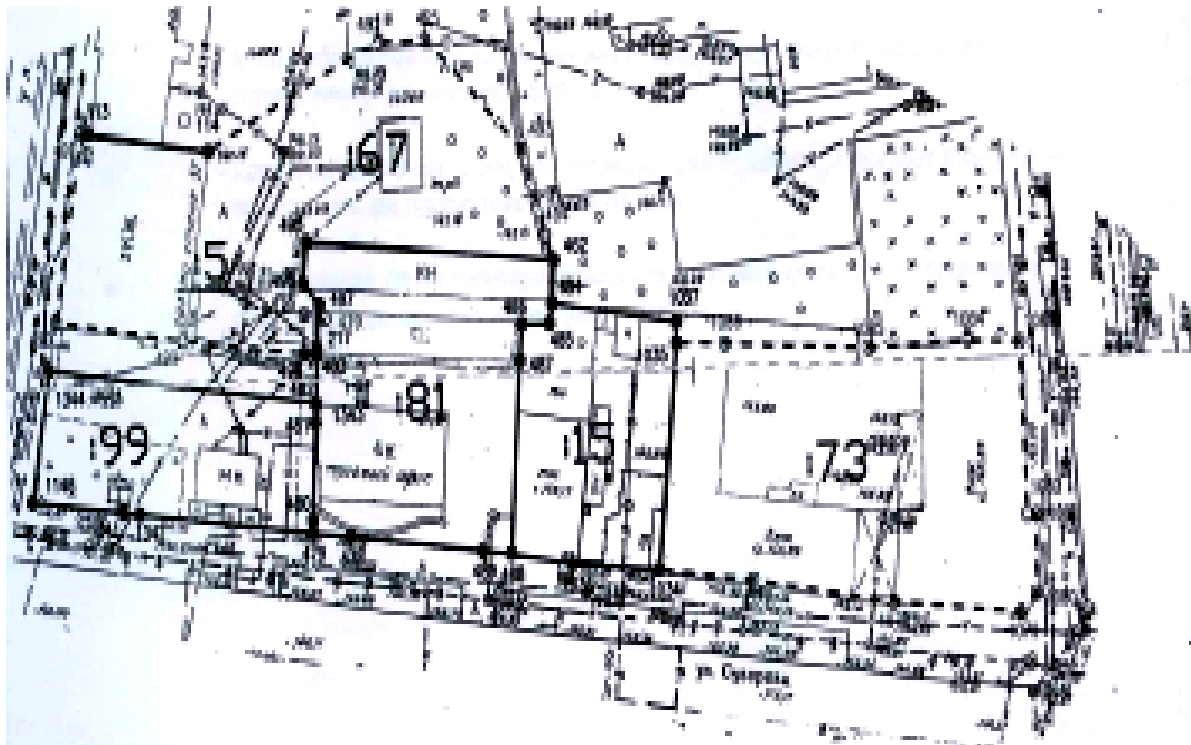


Рис. 13. План границ территориальной зоны

Площадь территориальной зоны 5092 кв. м. Координаты узловых границы территориальной зоны определены в местной системе координат г. Пензы.

Карта (план) объекта землеустройства составляется с использованием сведений государственного кадастра недвижимости, картографического материала, материалов дистанционного зондирования, а также по данным измерений, полученных на местности.

Описываемый нами документ готовился на основании Решения Пензенской городской Думы «Об утверждении правил землепользования и застройки г. Пензы», кадастрового плана территории, а также планшетов М 1:500 №77Г9, 77Г10, 77Г13, 77Г14.

Как следует из Постановления Правительства РФ, утвердившего форму и содержание карты (плана) объекта землеустройства, в зависимости от примененных при выполнении землеустроительных работ методов определения координат характерных точек границ объекта землеустройства в реквизите «Сведения о характерных точках границ объекта землеустройства» указываются:

- геодезический метод (метод триангуляции, полигонометрии, трилатерации, метод прямых, обратных или комбинированных засечек и иные геодезические методы);
- метод спутниковых геодезических измерений (определений);
- фотограмметрический метод;
- картометрический метод.

В анализируемом нами документе в реквизите «Сведения о характерных точках границ объекта землеустройства» стоит прочерк, что не позволяет понять, какой метод использовался при определении координат характерных точек границ территориальной зоны.

На основе проведенного анализа карты (плана) объекта территориальной зоны автор пришел к следующему выводу – закрепленные в нормативно-правых документах методы описания местоположения границ территориальных зон не позволяют однозначно определить границы таких объектов землеустройства, что в последствии может отрицательно отразиться на дальнейшем управлении конкретными земельными участками в пределах той или иной территориальной зоны, и как следствие, сведения внесенные в ГКН о таких объектах кадастрового учета не могут считаться достоверными.

7.3. Государственный кадастровый учет территориальной зоны Ц-1. Зоны обслуживания и деловой активности городского центра г. Пензы

Государственный кадастровый учет – юридический акт признания и подтверждения государством существования объекта кадастрового учета с характеристиками, указанными в Государственном кадастре недвижимости.

Государственный кадастровый учет является единственным доказательством существования объекта недвижимости как объекта гражданских прав.

Государственный кадастровый учет осуществляется федеральным органом исполнительной власти, определяемым Правительством Российской Федерации, или подведомственными ему организациями, являющимися государственными федеральными учреждениями (далее – орган кадастрового учета).

Отказ в государственном кадастровом учете либо уклонение соответствующего органа от государственного кадастрового учета могут быть обжалованы заинтересованным лицом в суд.

К объектам государственного кадастрового учета можно отнести: **земельные участки, границы Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, населенных пунктов, а также территориальные зоны и зоны с особыми условиями использования территорий.**

Общая структура объектов государственного кадастрового учета представлена на рис. 14.

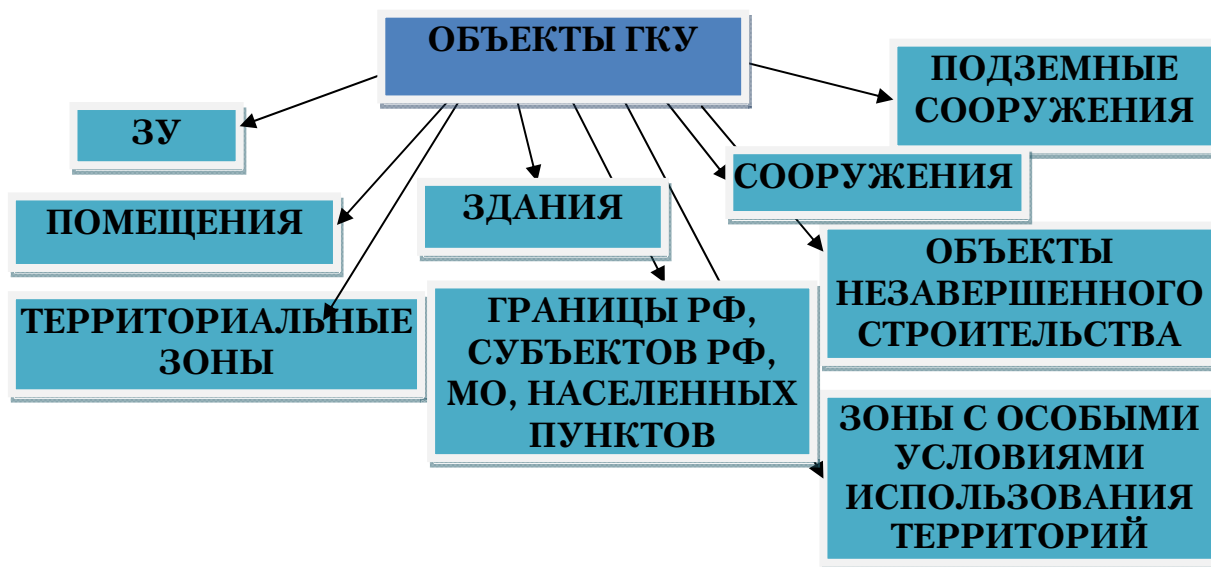


Рис. 14. Объекты государственного кадастрового учёта

Орган кадастрового учета несет ответственность за своевременность и точность записей об объектах кадастрового учета, за полноту и подлинность выдаваемой информации об объектах кадастрового учета, за необоснованный (не соответствующий основаниям, указанным в настоящем Федеральном законе) отказ в государственном кадастровом учете, уклонение от государственного кадастрового учета.

Государственный кадастровый учет территориальных зон проводится на основании заявления заинтересованного лица, подаваемого в орган кадастрового учета. Заинтересованными лицами для целей государственного кадастрового учета территориальных зон признаются органы государственной власти и местного самоуправления, а также организации, имеющие полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации принимать решения о формировании территориальной зоны, и уполномоченные ими лица.

В случае установления территориальной зоны указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, актами органов федеральной государственной власти, организациями, действующими на территории нескольких субъектов Российской Федерации, заявление подается непосредственно в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий ведение Государственного кадастра недвижимости.

В случае установления территориальной зоны органами государственной власти субъектов Российской Федерации или организациями, действующими на территории субъекта Российской Федерации и охватывающими территорию нескольких местных органов власти, заявле-

ние подается в орган кадастрового учета соответствующего кадастрового округа.

Документы, необходимые для проведения государственного кадастрового учета территориальной зоны, могут быть представлены заинтересованным лицом лично или через его представителя, направлены в виде почтового отправления с описью вложения или переданы по телекоммуникационным каналам связи в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации требованиями по передаче сведений по телекоммуникационным каналам связи.

Вместе с заявлением о государственном кадастровом учете представитель органа, организации, установившего территориальную зону, предъявляет документ, удостоверяющий его личность и документ, подтверждающий его полномочия действовать от имени данного органа, лица. Уполномоченные заинтересованным лицом представители предъявляют удостоверение личности, нотариально удостоверенную доверенность или иные документы, подтверждающие их полномочия.

Государственный кадастровый учет территориальных зон в Государственном кадастре недвижимости осуществляется путем внесения сведений о границах территориальных зон, о правовом режиме использования объектов недвижимости, входящих в территориальную зону, сроках действия правового режима, сведений о зонообразующем объекте, а также реквизитов документа, которым оформлено решение уполномоченного органа об установлении границ территориальной зоны и правовом режиме использования объектов недвижимости, входящих в территориальную зону (далее – об установлении территориальной зоны).

Постановление Правительства РФ от 03.02.2014г. №71 «Об утверждении правил направления органами государственной власти и органами местного самоуправления документов, необходимых для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости, в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастрового учета и ведения государственного кадастра недвижимости, а также о требованиях к формату таких документов электронной форме» регламентирует правила и порядок предоставления органами государственной власти и органами местного самоуправления сведений, необходимых для ведения ГКН.

Сведения о территориальных зонах, их количестве, перечне видов разрешенного использования земельных участков для каждой территориальной зоны направляются органами местного самоуправления (органами государственной власти субъектов Российской Федерации –

городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) в случае утверждения правил землепользования и застройки либо внесения в них изменений. При этом в орган кадастрового учета направляется документ, воспроизводящий сведения, содержащиеся в правовом акте, которым утверждены или изменены правила землепользования и застройки, включая сведения о территориальных зонах, устанавливаемых правилами землепользования и застройки, их количестве, перечне видов разрешенного использования земельных участков для каждой территориальной зоны.

Для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости соответствующие федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления направляют установленные законом документы в орган кадастрового учета по соответствующему кадастровому округу.

Обязательным приложением к направляемым в орган кадастрового учета документам, является оформленная в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации карта (план) соответствующего объекта землеустройства.

Карта (план) изготавливается в отношении каждой территориальной зоны, устанавливаемой в соответствии с правилами землепользования и застройки.

Направляемая в орган кадастрового учета карта (план) должна содержать информацию о ее передаче в составе землеустроительного дела, сформированного в отношении соответствующего объекта землеустройства, в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, с указанием регистрационного номера и даты передачи в орган, осуществляющий хранение землеустроительной документации.

При информационном взаимодействии документы, в том числе карта (план) объекта землеустройства, представляются в виде электронных документов с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия.

При отсутствии у органов местного самоуправления технической возможности использовать единую систему межведомственного электронного взаимодействия и подключаемые к ней региональные системы межведомственного электронного взаимодействия органы местного самоуправления представляют документы, необходимые для ведения государственного кадастра недвижимости, в орган кадастрового учета с использованием официального сайта органа кадастрового учета в ин-

формационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или на электронных носителях.

Представляемые документы должны быть защищены от доступа лиц, не участвующих в их подготовке, обработке и получении, а также быть заверены усиленной квалифицированной электронной подписью подготовившего и направившего их органа.

Сведения, содержащиеся в документах, полученных органом кадастрового учета, подлежат внесению в государственный кадастр недвижимости. При невозможности внесения в государственный кадастр недвижимости содержащихся в документах сведений из-за несоответствия их формата и (или) содержания определенным требованиям, орган кадастрового учета в течение 5 рабочих дней формирует запрос об уточнении представленных данных и направляет его органу государственной власти или органу местного самоуправления, представившему указанные документы.

Документы, направляемые в электронном виде в орган кадастрового учета при ведении государственного кадастра недвижимости, создаются в виде файлов с использованием схем для формирования документов в формате XML, обеспечивающих считывание и контроль содержащихся в них данных.

В орган кадастрового учета представляются электронные образы соответствующих бумажных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью лиц, которые в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации уполномочены заверять копии таких документов в форме документов на бумажном носителе, до момента размещения на официальном сайте органа кадастрового учета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» схем, используемых для формирования документов в формате XML. Требования к электронным образам документов, утвержденные органом кадастрового учета, размещаются на официальном сайте Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Приказом Минэкономразвития РФ от 4.02.2010 г. №42 в редакции Приказа Минэкономразвития России от 12.03.2014 N 121 утвержден Порядок ведения ГКН, (далее – Порядок).

В соответствии с последним запись о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий в реестре объектов недвижимости имеет следующую структуру:

1) индивидуальное обозначение (вид, тип, номер, индекс и тому подобное) территориальной зоны или зоны с особыми условиями использования территорий;

2) описание местоположения границы территориальной зоны или зоны с особыми условиями использования территорий в виде списка координат характерных точек границы территориальной зоны или зоны с особыми условиями использования территорий с указанием метода и погрешности определения координат в системе координат, установленной для ведения ГКН;

3) реквизиты:

- акта органа государственной власти или органа местного самоуправления об установлении или изменении зоны с особыми условиями использования территорий и источники официального опубликования этого акта, за исключением случая, когда необходимость принятия специального акта органа государственной власти или органа местного самоуправления об установлении соответствующей зоны не предусмотрена порядком установления такой зоны;

- акта органа местного самоуправления об утверждении правил землепользования и застройки, содержащих градостроительный регламент, и источники официального опубликования этого акта;

4) содержание ограничений использования объектов недвижимости в пределах зоны с особыми условиями использования территорий;

5) виды разрешенного использования объектов недвижимости, а также предельные максимальные и минимальные размеры земельных участков, входящих в состав территориальной зоны;

6) дата внесения, изменения либо аннулирования кадастровых сведений;

7) учетный номер и дата внесения учетного номера в реестр объектов недвижимости.

8. ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ: СОДЕРЖАНИЕ, НАЗНАЧЕНИЕ, ПОРЯДОК РАЗРАБОТКИ И УТВЕРЖДЕНИЯ

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.

Правила землепользования и застройки включают в себя:

- 1) порядок их применения и внесения изменений в указанные правила;
- 2) карту градостроительного зонирования;
- 3) градостроительные регламенты.

Порядок применения правил землепользования и застройки и внесения в них изменений включает в себя положения:

- 1) о регулировании землепользования и застройки органами местного самоуправления;
- 2) об изменении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства физическими и юридическими лицами;
- 3) о подготовке документации по планировке территории органами местного самоуправления;
- 4) о проведении публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки;
- 5) о внесении изменений в правила землепользования и застройки;
- 6) о регулировании иных вопросов землепользования и застройки.

На карте градостроительного зонирования устанавливаются границы территориальных зон. Границы территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне. Формирование одного земельного участ-

ка из нескольких земельных участков, расположенных в различных территориальных зонах, не допускается. Территориальные зоны, как правило, не устанавливаются применительно к одному земельному участку.

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.

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 может осуществляться применительно ко всем территориям поселений, городских округов, а также к частям территорий поселений, городских округов с последующим внесением в правила землепользования и застройки изменений, относящихся к другим частям территорий поселений, городских округов.

Применительно к межселенным территориям подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться в случае планирования застройки таких территорий.

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

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.

Решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки принимается главой местной администрации с установлением

этапов градостроительного зонирования применительно ко всем территориям поселения, городского округа или межселенной территории либо к различным частям территорий поселения или городского округа (в случае подготовки проекта правил землепользования и застройки применительно к частям территорий поселения или городского округа), порядка и сроков проведения работ по подготовке правил землепользования и застройки, иных положений, касающихся организации указанных работ.

Одновременно с принятием решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки главой местной администрации утверждаются состав и порядок деятельности комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки (далее – комиссия).

Глава местной администрации не позднее чем по истечении десяти дней с даты принятия решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки обеспечивает опубликование сообщения о принятии такого решения в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещение указанного сообщения на официальном сайте муниципального образования (при наличии официального сайта муниципального образования) в сети «Интернет». Сообщение о принятии такого решения также может быть распространено по радио и телевидению.

В сообщении о принятии решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки указываются:

- 1) состав и порядок деятельности комиссии;
- 2) последовательность градостроительного зонирования применительно к территориям поселения, городского округа или межселенным территориям либо применительно к различным частям территорий поселения или городского округа (в случае подготовки проекта правил землепользования и застройки применительно к частям территорий поселения или городского округа);
- 3) порядок и сроки проведения работ по подготовке проекта правил землепользования и застройки;
- 4) порядок направления в комиссию предложений заинтересованных лиц по подготовке проекта правил землепользования и застройки;
- 5) иные вопросы организации работ.

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.

По результатам проверки орган местного самоуправления направляет проект правил землепользования и застройки главе муниципального образования или в случае обнаружения его несоответствий в комиссию на доработку.

Глава муниципального образования при получении от органа местного самоуправления проекта правил землепользования и застройки принимает решение о проведении публичных слушаний по такому проекту в срок не позднее чем через десять дней со дня получения такого проекта.

Публичные слушания по проекту правил землепользования и застройки проводятся комиссией в порядке, определяемом уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Продолжительность публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки составляет не менее двух и не более четырех месяцев со дня опубликования такого проекта.

В случае если внесение изменений в правила землепользования и застройки связано с размещением или реконструкцией отдельного объекта капитального строительства, публичные слушания по внесению изменений в правила землепользования и застройки проводятся в границах территории, планируемой для размещения или реконструкции такого объекта, и в границах устанавливаемой для такого объекта зоны с особыми условиями использования территорий. При этом комиссия направляет извещения о проведении публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки правообладателям земельных участков, имеющих общую границу с земельным участком, на котором планируется осуществить размещение или реконструкцию отдельного объекта капитального строительства, правообладателям зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, имеющих общую границу с указанным земельным участком, и правообладателям помещений в таком объекте, а также правообладателям объектов капитального строительства, расположенных в границах зон с особыми условиями использования территорий. Указанные извещения направляются в срок не позднее чем через пятнадцать дней со дня принятия главой муниципального образования решения о проведении публичных

слушаний по предложениям о внесении изменений в правила землепользования и застройки.

После завершения публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки комиссия с учетом результатов таких публичных слушаний обеспечивает внесение изменений в проект правил землепользования и застройки и представляет указанный проект главе местной администрации. Обязательными приложениями к проекту правил землепользования и застройки являются протоколы публичных слушаний и заключение о результатах публичных слушаний.

Глава местной администрации в течение десяти дней после представления ему проекта правил землепользования и застройки и обязательных приложений должен принять решение о направлении указанного проекта в представительный орган местного самоуправления или об отклонении проекта правил землепользования и застройки и о направлении его на доработку с указанием даты его повторного представления.

Состав и порядок деятельности комиссии устанавливаются в соответствии с Градостроительным кодексом РФ законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Правила землепользования и застройки утверждаются представительным органом местного самоуправления. Обязательными приложениями к проекту правил землепользования и застройки являются протоколы публичных слушаний по указанному проекту и заключение о результатах таких публичных слушаний.

Представительный орган местного самоуправления по результатам рассмотрения проекта правил землепользования и застройки и обязательных приложений к нему может утвердить правила землепользования и застройки или направить проект правил землепользования и застройки главе местной администрации на доработку в соответствии с результатами публичных слушаний по указанному проекту.

Правила землепользования и застройки подлежат опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещаются на официальном сайте поселения (при наличии официального сайта поселения), официальном сайте городского округа (при наличии официального сайта городского округа) в сети «Интернет».

Физические и юридические лица вправе оспорить решение об утверждении правил землепользования и застройки в судебном порядке.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе оспорить решение об утверждении правил землепользования и застройки в судебном порядке в случае несоответствия правил землепользования и застройки законодательству Российской Федерации, а также схемам территориального планирования Российской Федерации, схемам территориального планирования субъектов Российской Федерации, утвержденным до утверждения правил землепользования и застройки.

Внесение изменений в правила землепользования и застройки осуществляется в следующем порядке.

Основаниями для рассмотрения главой местной администрации вопроса о внесении изменений в правила землепользования и застройки являются:

1) несоответствие правил землепользования и застройки генеральному плану поселения, генеральному плану городского округа, схеме территориального планирования муниципального района, возникшее в результате внесения в такие генеральные планы или схему территориального планирования муниципального района изменений;

2) поступление предложений об изменении границ территориальных зон, изменении градостроительных регламентов.

Предложения о внесении изменений в правила землепользования и застройки в комиссию направляются:

1) федеральными органами исполнительной власти в случаях, если правила землепользования и застройки могут воспрепятствовать функционированию, размещению объектов капитального строительства федерального значения;

2) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, если правила землепользования и застройки могут воспрепятствовать функционированию, размещению объектов капитального строительства регионального значения;

3) органами местного самоуправления муниципального района в случаях, если правила землепользования и застройки могут воспрепятствовать функционированию, размещению объектов капитального строительства местного значения;

4) органами местного самоуправления в случаях, если необходимо совершенствовать порядок регулирования землепользования и застройки на соответствующих территории поселения, территории городского округа, межселенных территориях;

5) физическими или юридическими лицами в инициативном порядке либо в случаях, если в результате применения правил землепользования и застройки земельные участки и объекты капитального строительства не используются эффективно, причиняется вред их правообладателям, снижается стоимость земельных участков и объектов капитального строительства, не реализуются права и законные интересы граждан и их объединений.

Комиссия в течение тридцати дней со дня поступления предложения о внесении изменения в правила землепользования и застройки осуществляет подготовку заключения, в котором содержатся рекомендации о внесении в соответствии с поступившим предложением изменения в правила землепользования и застройки или об отклонении такого предложения с указанием причин отклонения, и направляет это заключение главе местной администрации.

Глава местной администрации с учетом рекомендаций, содержащихся в заключении комиссии, в течение тридцати дней принимает решение о подготовке проекта о внесении изменения в правила землепользования и застройки или об отклонении предложения о внесении изменения в данные правила с указанием причин отклонения и направляет копию такого решения заявителем.

ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Градостроительная деятельность – деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства;

Территориальное планирование – планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения;

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;

Городская агломерация – подразумевается предусмотренное в Экономическом словаре определение, – саморазвивающаяся, дающая синергетический эффект стимулирования социально-экономического развития, групповая форма расселения населения – сосредоточение городов и других населённых мест, иногда срастающихся, объединённых общими инфраструктурами, интенсивными трудовыми, производственными, социальными, и культурными связями (имеющие один центр – моноцентрические и с несколькими центрами – полицентрические);

Градостроительная политика – подразумевается совокупность стратегических и тактических решений органов государственной власти и (или) местного самоуправления определяющие цели, принципы и характер градостроительной деятельности, порядок ее регулирования, меры установления и обеспечения соблюдения этого порядка;

Градостроительные решения – подразумеваются проектные решения, по пространственной организации обустройства территории, как среды жизнедеятельности и формирования личности граждан занимающей эту территорию как часть человеческого сообщества;

Обустройство территории – подразумеваются изменение состояния территории как среды жизнедеятельности и формирования личности граждан, занимающих эту территорию как части человеческого сообщества, применительно к его изменяющимся потребностям в использовании территории, посредством осуществления градостроительной, архитектурно-строительной, инженерно-строительной и ряда других видов хозяйственной деятельности;

Планировочная организация территории – подразумевается пространственное структурирование обустройства территории – процесс и результат развития формируемого градостроительной деятельностью занимающей территорию как часть человеческого сообщества структурообразующего каркаса, планировочного районирования и зонирования этой территории;

Развитие территории – подразумевается процесс и результат связанных с ее обустройством изменений качества материальной среды занимающей эту территорию части человеческого сообщества;

Стратегическое планирование – система долгосрочного взаимосогласованного социально-экономического (отраслевого) и территориального планирования осуществляемого органами государственной власти;

Территория – имеющая установленные границы часть земной поверхности, включая все, что расположено над и под поверхностью;

Отраслевое территориальное планирование – подразумевается планирование, учитывающее интересы территории и других отраслей, планирование пространственной организации развития отрасли и связанного с этим обустройства территории используемой ею в областях, предусмотренных Кодексом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Главной задачей авторов учебного пособия было обосновать социально-экономическую значимость документов территориального планирования для целей управления развитием территорий.

Аргументы в пользу такой значимости следующие:

– документы территориального планирования будут способствовать повышению эффективности использования земель, рациональному использованию земель, принятию грамотных управленческих решений в части управления земельными ресурсами;

– качественные документы территориального планирования, а также документы их реализации могут способствовать регионам и муниципалитетам повысить инвестиционную привлекательность территории и в целом повысить качество жизни;

– территориальное планирование должно способствовать обеспечению прозрачности и предсказуемости действий органов публичной власти, что в свою очередь выступает дополнительной гарантией социальных, имущественных и экономических прав граждан.

Территориальное планирование также является действенным и адекватным инструментом для оценки сложившегося положения дел и выработки предложений по упорядочению ситуации с точки зрения комплексного взаимосвязанного развития территории в целом и ее отдельных компонентов с учетом фактора «управляемости и рациональности административных границ».

При необходимости такие реальные и целостные образования (если они таковыми являются) как «пригородные зоны», «локальные агломерации» в документах территориального планирования могут быть оконтурены и объединены в пределах измененных административных границ, представляемых для рассмотрения в качестве предложений и утверждения в установленном порядке.

При определении роли документов территориального планирования в управлении развитием территорий следует иметь в виду их важность с точки зрения территориальной целостности и национальной безопасности.

На сегодняшний день разработан законопроект федерального закона Российской Федерации «О территориальном планировании». В основу его подготовки легли результаты углубленного интервью органов государственной власти свыше, чем 60 субъектов РФ, проведенного Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования в апреле-июне 2010 г. Они же позволили выявить сле-

дующие основные проблемы в сфере территориального планирования в России:

- отсутствие в муниципальных образованиях, особенно уровня городских и сельских поселений, бюджетных средств для разработки документов территориального планирования (в т.ч. для ведения информационных систем обеспечения территориального планирования);

- отсутствие квалифицированных кадров сфере территориального планирования и градостроительства;

- отсутствие актуальной картографической документации нанесенными границами земель различного назначения;

- отсутствие методических рекомендаций по подготовке документов территориального планирования;

- отсутствие порядка государственной экспертизы документов территориального планирования и др.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации. Закон РФ от 20.12.2004 №190-ФЗ. – Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru>
2. Земельный кодекс Российской Федерации. Закон РФ от 25.10.2001 №136-ФЗ. – Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru>
3. О государственном кадастре недвижимости. Закон РФ от 24.07.2007 г. № 221 – ФЗ. – Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru>
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Закон РФ от 06.10.2003 №131-ФЗ. – Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru>
5. Об утверждении формы карты (план) объекта землеустройства и требований к ее составлению. Постановление Правительства РФ от 30.07.2009 №621. – Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru>
6. Об утверждении правил направления органами государственной власти и органами местного самоуправления документов, необходимых для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости, в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастрового учета и ведения государственного кадастра недвижимости, а также о требованиях к формату таких документов электронной форме. Постановление Правительства РФ от 03.02.2014 г. №71. – Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru>
7. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р. – Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru>
8. Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра недвижимости. Приказ Министерства экономического развития РФ от 04.02.2010 г. №42 (в редакции от 12.03.2014 г.). – Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru>
9. Об утверждении положения о территориальном планировании Пензенской области. Постановление Правительства Пензенской области от 7 июня 2012 г. №431-пП. – Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru>

10. Об утверждении Стратегии инновационного развития Пензенской области до 2021 года и прогнозный период до 2030 года. Распоряжение Правительства Пензенской области от 21 февраля 2014 г. №83-рП. – Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru>

11. ВСН 38-82. Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения схем и проектов районной планировки, планировки и застройки городов, поселков и сельских населенных пунктов. Приказ Госгражданстроя СССР от 29 декабря 1982 г. N 379. – Информационно-правовой портал «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru>

12. Бобылев, С.Н. Экономика устойчивого развития [Текст]: учеб. пособие / С.Н. Бобылев, Э.В. Гирусов, Р.А. Перелет. – М.: Изд-во Ступени, 2004. – 303 с. ISBN 5-94713-046-7.

13. Гвишиани, Д.М. Мосты в будущее [Текст]/ Д.М. Гвишиани. – М.: Институт системного анализа, УРСС, 2004.

14. Иодо, И.А. Градостроительная и территориальная планировка [Текст]: учеб. пособие / И.А. Иодо, Г.А. Потаев. – Ростов н/Д: Феникс, 2008. – 285 с.

15. Об утверждении Концепция федеральной целевой программы «Устойчивого развития сельских территорий на 2014-2017 годы и период до 2020 г.» Распоряжение Правительства РФ от 08.11.2012 N 2071 – Информационно-правовой портал «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru>

16. О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Указ Президента РФ от 1.04.1996 г. №440. – Информационно-правовой портал «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru>

17. Миркин, Б.М. Устойчивое развитие [Текст]: учеб. пособие / Б.М. Миркин, Л.Г. Наумова. – Уфа: РИЦ Баш ГУ, 2009. – 148 с. – ISBN 987-5-7477-2312-1.

18. Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) [Текст]: пер. с англ./под ред. и с послесл. С.А. Евтеева и Р.А. Перелета. – М.: Прогресс, 1989.

19. О некоторых вопросах поддержания качества воды и её самоочищения [Текст] // Водные ресурсы. – 2005. – Т. 32. – № 3. – С. 337–347.

20. Основы устойчивого развития [Текст]: учеб. пособие / под общ. ред. д.е.н., проф. Л. Г. Мельника. – Сумы: ИТД «Университетская книга», 2005. – 654 с.

21. Позаченюк, Е.А. Территориальное планирование [Текст]: учеб. пособие / Е.А. Позаченюк. – Симферополь: Доля, 2003. – 287 с.

22. Выявление показателей устойчивого развития [Текст] / Р.А. Перелет // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов. ВИНТИ –1995. – № 6.

23. Печенев, А.Н. Основы городского землеустройства и реформирования земельных отношений [Текст]: учебное пособие / А.Н. Печенов, В.А. Прорвич, В.К. Пичуков. – МИИГАиК, 2003. – 2 изд. – 398 с.

24. Перелет, Р. Экологическая дипломатия [Текст] / Р. Перелет // Международная жизнь. – 1988. – №10.

25. Розенберг, Г.С. Волжский бассейн на пути к устойчивому развитию [Текст] / Г.С. Розенберг. – Тольятти: ИЭВБ РАН; Кассандра, 2009. – 477 с. ISBN 978-5-91687-026-8.

26. Устойчивое экологобезопасное развитие [Текст]: курс лекций / под ред. А.Д. Урсула. – М.: Издательство РАГС, 2001.

27. Яблоков, А.В. Охрана живой природы: проблемы и перспективы [Текст] / под ред. Н.Ф. Реймерса. – М.: Лесная промышленность, 1983. – 272 с.

Интернет-ресурсы

28. http://www.zdanija.ru/Arhitektor_Ivanickii/p2_articleid/3558.

29. <http://www.apartment.ru/Article/48712147.html>

30. <http://famous.totalarch.com/semenov>.

31. <http://urbanica.spb.ru/?p=1184>.

32. <http://wikipedia.org>.

33. <http://expo-geo.ru/mod.document/action.show/id.251>.

34. <http://gugenplan.spb.ru/index.php?id=133&l=RU>

35. <http://fgis.minregion.ru>.

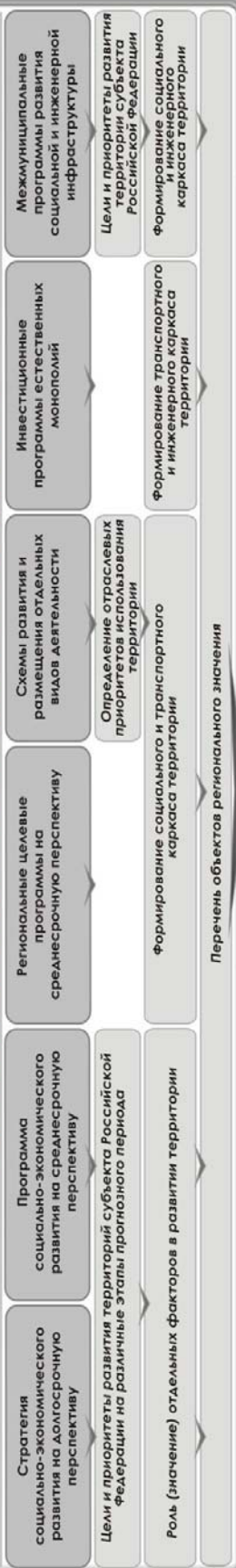
36. <http://www.inno-terra.ru/node/13062>

ПРИЛОЖЕНИЕ

ВЗАИМОСВЯЗЬ ДОКУМЕНТОВ В ОБЛАСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЧАСТЬ I

Основные виды документов в области стратегического социально-экономического планирования их основные результаты, используемые для обоснования схем территориального планирования



Перечень объектов регионального значения

ЧАСТЬ II

Примерная последовательность обоснования планируемого размещения объектов регионального значения

на основе принципа устойчивого развития территории и сбалансированного учета социальных, экономических, экологических и иных факторов:

- Определение возможных направлений развития территории (концепции и модели пространственной организации)
- Анализ прогнозируемых ограничений использования территории
- Обоснование выбранного варианта развития объектов регионального значения

I ВАРИАНТ

Оценка соответствия предлагаемого в документе стратегического социально-экономического планирования местоположения объекта требованиям и критериям градостроительной деятельности (с учетом результатов анализа использования соответствующей территории и прогнозируемых ограничений по ее использованию)

- Оценка возможного влияния планируемых к размещению объектов на комплексное влияние развития территории;
 - Согласование и утверждение схемы территориального планирования;
- Корректировка (уточнение) программ, реализуемых за счет средств бюджета и решений иных распорядителей средств в части размещения объектов регионального значения не предусмотренных схемой территориального планирования;
- Мониторинг – корректировка схемы территориального планирования на основании программ, реализуемых за счет средств бюджета и решения иных распорядителей средств, принятых после утверждения схемы территориального планирования

II ВАРИАНТ

Обоснование примерного местоположения объекта с учетом концепции и модели пространственной организации территории и возможных ограничений по ее использованию

РЕАЛИЗАЦИЯ СХЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ Мероприятия, предусмотренные программами за счет средств бюджета и решения иных распорядителей средств

- Подготовка и утверждение документации по планировке территории
- Создание (включая строительство) объектов регионального значения
- Резервирование земель для государственных нужд. Перевод земель (земельных участков) из одной категории в другую

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ВВЕДЕНИЕ	4
1. ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ.....	5
2. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ – ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ	12
2.1. Содержание понятия «устойчивое развитие территорий»	12
2.2. Федеральная государственная информационная система территориального планирования.....	15
3. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	18
3.1. Содержание документов территориального планирования	18
3.2. Порядок утверждения и согласования документов территориального планирования.....	32
3.3. Реализация документов территориального планирования	35
4. МЕТОДОЛОГИЯ ПОДГОТОВКИ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.....	38
4.1. Основания подготовки документов территориального планирования муниципальных образований	38
4.2. Содержание мероприятий по подготовке генерального плана муниципального образования	43
5. МЕТОДОЛОГИЯ ПОДГОТОВКИ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	54
5.1. Разработка концепции пространственного планирования субъекта Российской Федерации	54
5.2. Анализ схемы территориального планирования Пензенской области.....	78
6. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ, ВИДЫ И ПОРЯДОК УСТАНОВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЗОН	87
7. КАДАСТРОВЫЕ РАБОТЫ В ОТНОШЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЗОНЫ И ПРОВЕДЕНИЕ ЕЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРОВОГО УЧЕТА (на примере Ц-1. Зоны обслуживания и деловой активности городского центра г. Пензы)	106

7.1. Анализ правил землепользования и застройки г. Пензы.....	106
7.2. Характеристика объекта исследования и составление карты (плана) территориальной зоны.....	108
7.3. Государственный кадастровый учет территориальной зоны Ц-1. Зоны обслуживания и деловой активности городского центра г. Пензы	112
8. ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ: СОДЕРЖАНИЕ, НАЗНАЧЕНИЕ, ПОРЯДОК РАЗРАБОТКИ И УТВЕРЖДЕНИЯ	118
ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ.....	125
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	127
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	132

Учебное издание

Тараканов Олег Вячеславович
Киселева Наталья Александровна
Акимова Мария Сергеевна

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
КАК ОСНОВА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

Учебное пособие

Редактор В.С. Кулакова
Верстка Т.А. Лильп

Подписано в печать 10.09.14. Формат 60×84/16.
Бумага офисная «Снегурочка». Печать на ризографе.
Усл.печ.л. 7,85. Уч.-изд.л. 8,44. Тираж 200 экз. 1-й завод 100 экз.
Заказ №327.

Издательство ПГУАС.
440028, г. Пенза, ул. Германа Титова, 28.