



УДК 69.003: 658.012.2

**И.С. Абдрахманов**, советник РААСН, кандидат технических наук, заместитель генерального директора по научной работе ГУП РТ “Татинвестгражданпроект”

**Т.И. Абдрахманов**, соискатель КГАСУ

## СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СУБЪЕКТОВ РФ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО В НОВЫХ ЗАКОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Комплексное развитие и рациональное использование территорий Российской Федерации, двух и более субъектов, отдельных субъектов, частей территорий субъектов, муниципальных образований (районов, городов, городских округов, иных поселений), бережное отношение к окружающей среде, рачительное отношение к не возобновляемым и воссоздаваемым природным ресурсам, сохранение баланса природных и антропогенных проявлений, одновременное создание безопасных, благоприятных условий жизнедеятельности населения – основной критерий градостроительной деятельности в современном обществе, что подтверждается вновь принятым блоком взаимосвязанных Законов Российской Федерации: № 184-ФЗ от 27.12.2002 г. “О техническом регулировании”, № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, № 190-ФЗ от 29.12.2004 г. “Градостроительный кодекс РФ”, № 136-ФЗ от 25.10.2001 г. “Земельный кодекс РФ”, № 188-ФЗ от 29.12.2004 г. “Жилищный кодекс РФ” и др.

Ранее действовавшие законодательные акты не обеспечивали в полной мере полномочий и ответственности участников всех уровней по комплексному развитию территорий, земельных отношений, формы и порядка подготовки, управления земельными участками в целях организации градостроительной деятельности, обязательств сторон, подкрепленных административной, имущественной ответственностью за неукоснительное исполнение и реализацию планировочных документов – схем территориального планирования РФ, субъектов РФ, муниципальных районов, генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов.

С выходом нового блока законов в области градостроительной деятельности, земельных отношений, местного самоуправления, технического регулирования прежняя законодательная база существенно утратила свою действенность. Новый Градостроительный кодекс Российской Федерации, реализова требования закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. “Об общих принципах местного самоуправления в РФ”, существенно изменил принципы организации градостроительной деятельности.

**Концептуальные принципы Градостроительного кодекса Российской Федерации, закона № 190-ФЗ от 29.12.2004 г.:**

– преобразование Кодекса из декларативного документа в работающий законодательный акт (ввод норм прямого действия, побуждение публичной власти к действию, ввод последствий за бездеятельность);

– утверждение концепции “непересекающихся полномочий” при обеспечении совместных действий публичной власти (новый ГК РФ развивает положения Конституции РФ и федеральных законов о разграничении полномочий – федеральные законы № 95-ФЗ, № 131-ФЗ, в Кодексе четко определено, какие вопросы решаются и за какие конкретные действия несут ответственность, обеспеченную бюджетом: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления – муниципальные районы, поселения и городские округа);

– комплексность законодательного акта, регулирующего не только вопросы территориального планирования, но и градостроительного зонирования, планировки территории, подготовки проектной документации, осуществления строительства и реконструкции (комплексность территориального планирования должна обеспечиваться не “комплексными полномочиями”, которых нет, а технологией административных и профессиональных действий, реализуемой посредством введения института совместной и скоординированной подготовки документов территориального планирования);

– утверждение приоритета градостроительной подготовки территории над технологическими действиями по землеустройству (утвержденные документы территориального планирования и документация по планировке территории становятся основанием: для изменения границ категорий земель, их перевода из одной категории в другую, принятия решений о резервировании и выкупа земельных участков для государственных и муниципальных нужд, для изменения границ муниципальных образований);

– процедурная направленность Кодекса (новый ГК РФ вводит четкие процедуры осуществления градостроительной деятельности применительно к ее различным компонентам: территориальное планирование, градостроительное зонирование, подготовка документации по планировке территории в части определения сроков, конкретных предметов согласований, возможности обжалования принятых



решений в судебном порядке, вводятся и подробно прописаны процедуры проведения публичных слушаний);

– связь компонентов градостроительной деятельности (введение нового института регулирования – “градостроительного плана земельного участка”, в котором фиксируется вся необходимая информация для правообладателей объектов недвижимости, инвесторов и который служит основанием для проведения землеустроительных работ, подготовки кадастрового плана земельного участка для его государственного кадастрового учета, подготовки проектной документации, выдачи разрешения на строительство, выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию);

– “персонализация” ответственности (вводится имущественная ответственность лиц, осуществляющих проектирование и строительство, институт государственной экспертизы проектной документации сохраняется применительно к особо опасным, технически сложным и уникальным объектам, вводится единый орган, осуществляющий экспертизу, государственная экспертиза документов территориального планирования проводится в факультативном порядке по причине того, что органы публичной власти будут отвечать бюджетом за ими утвержденную документацию и обеспечивать оценку соответствия такой документации техническим регламентам);

– инициирование изменений в другие федеральные законы (потребуется координация норм законодательства посредством внесения изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон об экологической экспертизе, Федеральный закон об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, ряда других законов);

– четкое разделение компетенции, системное решение правового взаимодействия субъектов градостроительной деятельности при корректной регистрации прав на недвижимое имущество.

**Задачи развития градостроительного законодательства на региональном и местном уровнях:**

**Задачи субъектов Российской Федерации:**

Сделать следующий шаг по отношению к Градостроительному кодексу РФ, подготовить законы субъектов Российской Федерации, в частности:

– разработать и принять Градостроительный кодекс субъекта Российской Федерации.

Определить:

– полномочия представительных и исполнительных органов, уполномоченных органов в области градостроительной деятельности;

– состав документов территориального планирования: схем территориального планирования, генеральных планов поселений, городских округов;

– ведение контроля, определение санкций за правонарушения, другие вопросы регулирования;

– обеспечить подготовку, в том числе совместную: документов территориального планирования, планов реализации документов территориального планирования;

– оказывать содействие органам местного самоуправления: финансовое, организационное, методическое;

– разработать и принять программу поддержки градостроительного проектирования на территории субъекта РФ.

**Задачи органов местного самоуправления:**

– разработка нормативной правовой базы, в том числе правил землепользования и застройки;

– подготовка (при необходимости совместно с субъектом РФ): схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений, городских округов, планов реализации генеральных планов;

– подготовка документов по планировке территории;

– обеспечение предоставления земельных участков;

– выдача разрешений на строительство объектов капитального строительства;

– выдача разрешений на ввод объектов капитального строительства, завершенных строительством;

– формирование информационных систем обеспечения градостроительной деятельности.

В условиях сложившихся социально-экономических, рыночных отношений, исполнения блока новых законов РФ по активизации жилищного строительства, его социальной и инженерной инфраструктуры изменение целевого назначения земель, отвод земельного участка под строительство объекта не может быть осуществлен без утверждения документов территориального планирования: схемы территориального планирования субъекта РФ, схемы территориального планирования муниципального района, генерального плана поселения, городского округа, градостроительного зонирования, документации по планировке территории: проекта планировки территории, проекта межевания территории, градостроительного плана земельного участка.

Документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений (Градостроительный кодекс РФ, ст. 9, разд.3).

Территориальное планирование направлено 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 их объединений Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований – районов, городов, иных поселений (Градостроительный кодекс РФ, ст. 9, разд. 1).

С 1 января 2006 года (статья 3 Федерального закона от 29.12.2004 г. № 191-ФЗ) не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об их 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, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

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

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают подготовку документации по планировке территории на основании документов территориального планирования субъекта Российской Федерации, если такими документами предусмотрено размещение объектов капитального строительства регионального значения (Градостроительный кодекс РФ, ст. 45, разд. 3). Органы местного самоуправления поселения, органы местного самоуправления городского округа обеспечивают подготовку документации по планировке территории на основании генерального плана поселения, генерального плана городского округа, правил землепользования и застройки (Градостроительный кодекс РФ, ст. 9, разд. 5).

На примере Республики Татарстан, территория которой по величине близка к территории Дании, ее устойчивое развитие, формирование безопасной, благоприятной среды жизнедеятельности – основная задача всех проживающих в республике, ее Президента, законодательной, исполнительной властей уровня от субъекта РФ до муниципальных образований. В мае 2005 г. принята Программа социально-экономического развития Республики Татарстан на период 2005-2010 гг. и на перспективу до 2015 г. в соответствии с Посланием Президента Республики Татарстан и Президента Российской Федерации, Постановлением КМ РТ от 11.06.2004 г. № 802-р и в соответствии с Федеральной целевой программой “Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 и на перспективу до 2015 гг.), утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2001 г. № 717.

Стратегия социально-экономического развития развитых стран, строящихся на правильном позиционировании роли государства как регулятора социально-экономических процессов, была положена в основу разработки Программы социально-

экономического развития Республики Татарстан на 2005-2010 годы и на перспективу до 2015 года.

Миссией органов государственной власти Республики Татарстан является обеспечение социально-экономической безопасности (самодостаточности) республики с главной целью Программы – обеспечение качества жизни населения республики на уровне не ниже нормативного.

Важнейшая составляющая Программы социально-экономического развития любой территории – разработка и реализация государственной градостроительной политики. В республике выработана Градостроительная доктрина, постановлением Правительства РТ № 329 от 11.06.2002г. утверждено “Задание на разработку градостроительной документации для республики на 2002-2006 годы”.

В данное время в разработке находятся темы:

- Генеральные планы городов и райцентров РТ;
- Территориальная комплексная схема градостроительного планирования развития территории РТ;
- Территориальные комплексные схемы градостроительного планирования ряда муниципальных районов РТ;
- Научно-методические разработки по тематике Министерства строительства, архитектуры и ЖКХ РТ;
- Завершена разработка Программы устойчивого развития строительного комплекса РТ;
- Начата разработка Градостроительного кодекса РТ с привлечением авторов-разработчиков Градостроительного кодекса Российской Федерации, фонда “Институт экономики города”.

В республике принята и реализуется Федеральная целевая программа “Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года” (в том числе подпрограмма “Сохранение и развитие исторического центра г. Казани”).

Завершена Президентская программа ликвидации ветхого жилья. За девять лет реализации Программы улучшились жилищные условия 51158 семей, построено 1763 жилых дома, введено 2820,7 тыс. кв.м жилья, из республиканского бюджета направлено 21,13 млрд. руб., доля государственного внебюджетного жилищного фонда в общей площади жилья, введенного в Республике Татарстан в многоквартирных домах в 1996-2004 годы, составила 42%. Средний износ жилищного фонда в целом по Республике Татарстан уменьшился до 23,8%.

В инвестировании Программы были задействованы практически все предприятия строительного комплекса республики, на его исполнение были привлечены порядка 10 проектных организаций, свыше 150 подрядных организаций. Данная Программа способствовала активизации строительного комплекса РТ, в составе более 100 тысяч человек.

Учитывая актуальность жилищного вопроса,



Президентом и Правительством Республики Татарстан было принято решение разработать Программу дальнейшего развития жилищного строительства и социальной ипотеки, которая будет реализовываться на основе принятого Государственным Советом РТ 9 декабря 2004 года Закона РТ “О государственной поддержке жилищного строительства в Республике Татарстан”. Задача Программы – государственная поддержка малообеспеченных категорий населения, в частности, работников бюджетной сферы и молодых семей.

Градостроительная документация на стадии проекта планировки определяет конкретные типы зданий и сооружений, а также их архитектурно-строительные и технико-экономические параметры. Через градостроительную документацию происходит определение требований к типам строящихся объектов.

Устойчивое развитие Республики Татарстан, обновление ее экономики, соответствие продукции, в том числе строительной, технологии ее создания требованиям стандартов международных, РФ – определяющее условие и оценочная мера уровня квалификации соответствия продукции научно-техническому, творческому, интеллектуальному, производственному и технологическому достижениям в мировой отраслевой практике.

Позитивным, действенным инструментом в данной области выступает обширная инновационная система, принятая программой социально-экономического развития Республики Татарстан, составной частью которой выступает и строительный комплекс РТ. В качестве сравнения: в развитых зарубежных странах доля инновационных проектов составляет порядка 50%, в Российской Федерации в целом – не более 2% от общего объема инвестиций.

В Республике Татарстан в качестве первоочередной задачи принято решение о подготовке нового Градостроительного кодекса РТ, обеспечивающего привязку положений федерального закона к условиям республики, определяющего принципы решений вопросов градостроительства, переданных на уровень субъектов Российской Федерации, закрепляющего потенциальные формы регулирования, заложенные в федеральном законе.

Градостроительный кодекс РФ в новой редакции не прост для восприятия, однако пользоваться им необходимо не только юристам, но и профессионалам-градостроителям.

Безусловно, одним из направлений деятельности по вхождению в новое законодательство будет обучение

участников градостроительной деятельности, включая глав муниципальных образований, работников министерств и ведомств, участвующих в планировании строительства, а также главных архитекторов городов и районов. Причем особенно важно, чтобы положения градостроительного законодательства одинаково понимались всеми участниками градостроительной деятельности, землеустройства, кадастра объектов недвижимости, регистрации и юстиции. Без выхода на новый уровень межведомственного взаимодействия проблем градорегулирования в условиях нового законодательства не решить. Введение процедур согласования документов территориального планирования федерального, республиканского и муниципального уровня потребует выполнения новых видов деятельности и в частности соблюдения жестких требований установленного законом информационного сопровождения принимаемых решений.

С 1 октября 2005 г. вступает в силу процедура обязательного прохождения аукционных торгов при заявлении на земельный участок в целях градостроительной деятельности. Это значит, что для исполнения данной процедуры, равно как и для начала проектирования, последующего получения разрешения на строительство необходимо иметь “градостроительный план земельного участка” – низовую градостроительную документацию из всей вертикальной иерархии градостроительных документов и документации, начиная со схемы территориального планирования субъекта РФ или муниципального района, а вот на верхнем, только что отмеченном уровне, необходимо иметь схемы планируемого размещения объектов капитального строительства заявленного уровня от РФ, субъекта РФ до поселения. Любой застройщик, заказчик для составления задания на проектирование в качестве исходных данных обязан представить “градостроительный план земельного участка”, бюджетные уполномоченные органы – управления капитального строительства (УКСы) вправе составить и утвердить внутривидовые титульные списки – основной инвестиционный документ при наличии схем планируемого размещения объектов капитального строительства в составе самого верхнего иерархического градостроительного документа – схемы территориального планирования во всей ее гамме разработки, гласного обсуждения, утверждения, регламентной планомерно утверждаемой реализации.