

DOI: 10.15593/2409-5125/2019.03.07

УДК 05.23.22

Д.А. Меновщиков¹, А.В. Томилов²

¹ООО «Центральное землеустроительное бюро», Пермь, Россия

²ООО «Центральное бюро технической инвентаризации», Пермь, Россия

СОЗДАНИЕ МЕХАНИЗМА ФОРМАЛИЗАЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛИТЕТА

Рассматривается актуальность вопроса формализации градостроительной политики муниципалитета как части процесса регулирования градостроительства в современных условиях Российской Федерации, поскольку эта формализация является чрезвычайно важным фактором обеспечения устойчивого развития городов. Посредством формализации градостроительной политики создаются объективные условия для осмысленного и целенаправленного развития города не только усилиями администрации, но и механизмы активного участия в этом процессе заинтересованных лиц. Возможность регулирования данного аспекта рассмотрена через редактирование функций комиссии по землепользованию и застройки в градостроительной деятельности, которая является самостоятельным субъектом градостроительной деятельности, хотя прямо не поименована в качестве субъекта градостроительных отношений, перечисленных в ст. 5 Градостроительного кодекса РФ. Предлагается механизм формализации градостроительной политики муниципалитета путем внесения изменений в работу комиссии по землепользованию и застройке. А именно, предлагается обязательное указание во всех принимаемых решениях комиссией мотивированных причин и обоснования принятых решений, а не только причин отклонения предложений, как предусмотрено в Градостроительном кодексе РФ. Также рассмотрены основы формирования состава комиссии по землепользованию и застройке по профессиональному составу и принципам введения в состав комиссии членов с учетом механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды. В частности, предлагается обязательное введение в состав комиссии представителей профессиональных сообществ со стороны общественных представителей по следующим специальностям: планировщики территорий, планировщики транспортных потоков, урбанисты, архитекторы, экономисты, юристы, кадастровые инженеры, – что согласуется с созданием механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды. Предложенные механизмы осознания и формализации градостроительной политики могут отличаться в разных муниципалитетах и наиболее успешные практики в последующем могут быть транслированы на федеральный уровень.

Ключевые слова: градостроительные отношения, градостроительная политика, комиссия по землепользованию и застройке, участие жителей в градостроительной деятельности, развитие территории.

Меновщиков Д.А., Томилов А.В. Создание механизма формализации градостроительной политики муниципалитета // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Прикладная экология. Урбанистика. – 2019. – № 3. – С. 95–103. DOI: 10.15593/2409-5125/2019.03.07

Menovshchikov D., Tomilov A. Creating a mechanism for the formalization of Municipality's Urban planning policy. PNRPU. Applied Ecology. Urban Development. 2019. No. 3. Pp. 95-103. DOI: 10.15593/2409-5125/2019.03.07

Вопрос формализации градостроительной политики муниципалитета является актуальным и на законодательном уровне не разрешен. Юрист М.В. Темников считает, что разработка градостроительной политики является неотъемлемым и системообразующим элементом государственного управления развитием территории [1]. Так, без наличия формализованной градостроительной политики трудно оценить соответствие конкретного решения стратегическим планам по развитию города, обеспечение преемственности в градостроительной политике муниципалитета. Например, на практике трудно оценить принятое решение об установлении для конкретного земельного участка условно-разрешенного вида использования или об отклонении заявления правообладателя.

Это обусловлено, по нашему мнению, двумя причинами. Во-первых, отсутствуют четкие параметры на законодательном уровне для принятия таких решений, что представляется положительным, поскольку обеспечивает индивидуальность принимаемых решений в каждом муниципалитете. Во-вторых, нет формализации градостроительной политики в муниципалитетах, что не позволяет обеспечить объективность и преемственность принимаемым решениям. Косвенно на это указывает, например, Д.Б. Веретенников, обозначая наличие проблемы обеспечения градостроительной преемственности, которая, по его мнению, выражается в том числе в отсутствии универсальных количественных показателей [2]. На методологический аспект проблемы преемственности в градостроительных процессах указывает и Т.С. Рыжова [3].

По нашему мнению, создание механизмов формализации градостроительной политики является чрезвычайно важным фактором обеспечения устойчивого развития городов, поскольку создаются объективные условия для осмысленного и целенаправленного развития города не только усилиями администрации, но и предлагаются механизмы активного участия в этом процессе заинтересованных лиц.

Значительная часть градостроительных решений принимается в ходе работы Комиссии по землепользованию и застройке. Комиссия по землепользованию и застройке включена Градостроительным кодексом РФ в процесс принятия решений в вопросах градостроительства и является самостоятельным субъектом градостроительной деятельности, хотя прямо не поименована в качестве субъекта градостроительных отношений, перечисленных в ст. 5 Градостроительного кодекса РФ. Несмотря на то что не всеми комиссия указывается как отдельный субъект градостроительного процесса [4], она выполняет достаточно важную функцию, в том числе рассматривая вопросы соответствия предлагаемых из-

менений в правила землепользования и застройки (ПЗЗ) генеральному плану населенного пункта, согласование отклонений градостроительных параметров для конкретного участка или подготавливая заключение о целесообразности установления условно-разрешенного вида использования для земельного участка, зачастую предопределяет решение исполнительного органа по данному вопросу.

Так, например, Комиссией по землепользованию и застройке города Перми за последние 3 года ежегодно рассматривалось порядка 10 изменений в правила землепользования и застройки города и более 40 запросов об установлении условно-разрешенного вида использования для земельных участков. Утвержденное исполнительным органом предложение комиссии становится основанием для изменения городской среды или препятствием для внедрения предлагаемых изменений.

Федеральное законодательство Российской Федерации не устанавливает принципы и критерии для принятия положительного решения по внесенным предложениям или отклонениям. Не установлены, как правило, и четкие критерии и в правилах землепользования и застройки. Да и не могут и не должны быть эти принципы и критерии жестко зафиксированы. Градостроительным кодексом РФ установлены только цели разработки правил землепользования и застройки, что вполне оправданно.

Для устойчивого и осмысленного развития населенного пункта, чтобы обеспечить его уникальность и неповторимость, требуется осознание и введение критериев управления, что можно воплотить через комиссию, обеспечивая преемственность и последовательность, эффективность и положительную социальную значимость принимаемых градостроительных решений.

Как показывает анализ регламентирования работы комиссии на примере таких крупных городов Российской Федерации, как Санкт-Петербург, Пермь, Екатеринбург, и предложения разных авторов, это возможно посредством различных инструментов. По нашему мнению, среди таких инструментов высокую эффективность могут обеспечивать два условия:

1. Обязательное указание во всех принимаемых решениях комиссией мотивированных причин и обоснования принятых решений, а не только причин отклонения предложений, как предусмотрено в Градостроительном кодексе РФ.

Обязательность мотивирования всех принятых решений должна сочетаться с обязательным опубликованием всех принимаемых решений и обеспечением доступности неограниченному кругу лиц архивов всех решений комиссии вне зависимости от времени принятия решения.

Обоснованность и мотивированность решения должна в том числе отражать соответствие принятого решения генеральному плану и указаниям муниципалитета по развитию данной территории на ближайшее время. Отсутствие планов и видения муниципалитета в отношении развития данной территории в ближайшей перспективе должно трактоваться в пользу одобрения поданного заявления.

По нашему мнению, это позволит обеспечить:

– понятность мотивов и целей по всем принятым решениям, а также прогнозируемость принимаемых решений комиссии по аналогичным инициативам. Непредсказуемость градостроительной политики отмечается рядом авторов как существенный фактор, влияющий на развитие города [5];

– развитие территории за счет инициативы заинтересованных лиц, а не консервирование участка в связи с отсутствием осознания муниципалитетом планов по ее развитию;

– преювственность градостроительных решений комиссии. В случае общедоступности опубликованных мотивированных и положительных, и отрицательных решений любое заинтересованное лицо будет иметь возможность видеть не только сам факт положительного решения по схожей ситуации, но и обоснование мотивов принятого решения на основании открытости сформулированных планов по развитию территории. В случае отклонения комиссией подобного заявления заинтересованное лицо сможет аргументированно в суде доказывать необоснованность отклонения предложения (по сути, это некий аналог прецедентного права);

– выработку формализованных критериев принятия решения комиссии. По нашему мнению, комиссия под давлением заинтересованных лиц, прокуратуры, в том числе и выраженных в судебных решениях, которые получают формализованные мотивы принятия или отклонения предложений, будет вынуждена систематизировать критерии для выработки решений и обеспечивать объективность принимаемых решений;

– гласность и обоснованность принимаемых муниципалитетом планов по развитию территории (или их изменению). Поскольку мотивированные решения комиссии будут базироваться на озвученных (соответственно, предварительно формализованных и надлежащим образом легализованных) планах муниципалитета, данные планы станут общедоступными. Соответственно, заинтересованные лица получают инструмент для объективного планирования возможных инвестиций в проекты. А в случае внезапного негласного действия муниципалитета, противоречащего публично озвученным планам, заинтересованные лица –

собственники участков, получают доказательства причинения им ущерба такими действиями муниципалитета;

– разрешение градостроительных конфликтов на основе объективных источников.

Ряд авторов обращают свое внимание на проблему наличия городских конфликтов по принимаемым градостроительным решениям и проблеме их разрешения [6]. Полагаем, что наличие формализованной, даже частично, градостроительной политики, позволит создать как почву для еще одного канала информации для донесения обоснованной аргументации позиции участникам градостроительного процесса, так и основания для более четкого и конкретного формулирования несогласия с формализованными критериями, дополнений критериев оценки принимаемых градостроительных решений, еще не сформулированных или не осознанных.

Так, например, ясно сформулированная и озвученная градостроительная политика на сокращение площади застройки города и предотвращение «расползания», например в генеральном плане города, поддержанная решениями комиссии по отдельным заявлениям, в которых принятие положительного решения или отклонение мотивируется соблюдением/несоблюдением данного принципа, может снизить количество и напряженность городских конфликтов по вопросам выбора типологии застройки конкретного района города.

2. Обязательное введение в состав комиссии представителей профессиональных сообществ по следующим специальностям: планировщики территорий, планировщики транспортных потоков, урбанисты, архитекторы, экономисты, юристы, кадастровые инженеры, что согласуется с созданием механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличит число граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды до 30 %, установленных п. 6 Указа Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 (ред. от 19.07.2018 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Введение в состав комиссии специалистов по данным отраслям позволит обеспечить грамотность и эффективность решений, всесторонний учет большинства значимых аспектов, которые не общеизвестны, а являются узкоспециальными. Это поможет увидеть различные ступени планов по развитию городов как взаимосвязанный процесс достижения далеко идущих социальных и экономических целей [7]. Это позволит повысить общий уровень принимаемых комиссией решений, которые будут основаны уже на научном подходе.

Поскольку градостроительные проекты должны обеспечивать возможность их творческой переработки в процессе реализации, что позволит достичь наилучших результатов [8], регулярное участие данных специалистов позволит также, по нашему мнению, не только повысить общий уровень знания членов комиссии по разным аспектам градостроительства, но и скорость принятия решений или более точное выявление аспектов, по которым лучше всего привлечь экспертов.

Присутствие специалистов данных специальностей и сейчас реализуется, что видно из персональных составов членов комиссий крупных городов России. Однако это, как правило, сотрудники соответствующих департаментов и отделов самой администрации. Не умаляя уровень их профессионализма, следует все же отметить, что привлечение данных специалистов в состав комиссии несет бремя зависимости их суждений от задач представляемых ими департаментов (отделов) администрации, видения самой администрации, ограниченной рамками бюджетного процесса и размеров бюджета на краткосрочный период.

Включение в состав комиссии специалистов от лица общественности, по нашему мнению, позволит снизить зависимость предлагаемых решений от, возможно, имеющихся узконаправленных целей конкретного сотрудника администрации или администрации в целом. А это обеспечит преобладание принципа устойчивого развития над узковедомственными интересами и задачами.

Связка «власть – бизнес – горожанин – эксперт» становится необходимым элементом для выработки стратегического видения развития территории [9], что используется и в мировой градостроительной практике [10], и включение в состав комиссии специалистов от лица общественности позволит создать канал получения администрацией, которая реализует градостроительную политику населенного пункта, высококвалифицированной обратной связи и информации от жителей города в градостроительстве.

Формирование механизмов осознания и формализации градостроительной политики может отличаться в разных муниципалитетах, и наиболее успешные практики в последующем могут быть транслированы на федеральный уровень. На данный момент задача видится в создании предпосылок и механизмов формализации градостроительной политики муниципалитета.

Библиографический список

1. Темников М.В. Региональная концепция долгосрочного развития территории как элемент государственного регулирования градостроительной деятельности (на примере г. Москвы) // Проблемы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2012. – № 1. – С. 61–64.

2. Веретенников Д.Б. Состояние проблемы градостроительной преемственности в России // Вестник СГАСУ. Градостроительство и архитектура. – 2014. – Вып. 1 (14). – С. 31–35.
3. Рыжова Т.С. Основы социокультурной организации градостроительного пространства // Власть. – 2009. – № 8. – С. 40–43.
4. Болтанова Е.С. Виды и состав градостроительных отношений // Журнал российского права. – 2017. – № 10. – С. 81–91.
5. Епишина Э.Д., Короткая Н.В., Николаев Б.А. Оценка потенциала земельных участков городской территории, планируемых под жилищное строительство // Имущественные отношения в РФ. – 2014. – № 3. – С. 71–81.
6. Самарин А.В., Шадрин А.В. Городские конфликты: пространство решений // Академический вестник УРАЛНИИПРОЕКТ РААСН. – 2010. – № 2. – С. 27–32.
7. Энгель Б., Козлов В.В. Градостроительное образование в эпоху перемен // Изв. вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. – 2016. – № 4 (19). – С. 190–200.
8. Манжилевская С.Е., Салех Али Аль-Хадж. Анализ принципов градостроительного проектирования // Инженерный вестник Дона: электрон. науч. журнал. – 2016. – № 4. – URL: http://ivdon.ru/uploads/article/pdf/IVD_220_Mangilevskaya.pdf_2668759baf.pdf.
9. Батырова Т.А. Город и противоречия градостроительных практик // Новое прошлое. – 2017. – № 3. – С. 189–192.
10. Холяк С.И. Шведская модель пространственного планирования: функции, проблемы и решения // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – 2014. – Вып. 7. – С. 159–168.
11. Моисеев Ю.М. Нарращивание потенциала системы градостроительного планирования // Академический вестник УРАЛНИИПРОЕКТ РААСН. – 2013. – № 2. – С. 11–16.
12. Кичигин Н.В. Актуальные проблемы применения генеральных планов и правил землепользования и застройки // Имущественные отношения в РФ. – 2014. – № 2 (149). – С. 24–33.
13. Любовный В.Я. Регулирование градостроительства в изменяющихся условия развития России // Градостроительство. – 2016. – № 1. – С. 57–63.
14. Юханова Э.Т. Современные проблемы градостроительной политики в Нижнем Новгороде // Власть. – 2014. – № 6. – С. 55–58.
15. Евсегнеева Т.В. Территориальное планирование и эстетические свойства ландшафтов // Проблемы в российском законодательстве. – 2011. – № 2. – С. 131–134.
16. Мхитарян Ю.И. Совершенствование градостроительной политики и саморегулирования // Век качества. – 2012. – № 1/2. – С. 6–8.

References

1. Temnikov M.V. Regionalnaja koncepcija dolgosrochnogo razvitija territorii kak element gosudarstvennogo regulirovanija gradostroitelnoj dejatel'nosti (na primere g.Moskvy) [The regional concept of long-term development of territory, as the element of state regulation of town-planning activity (on the example of Moscow)]. *Probely v Rossiyskom zakonodatel'stve. Juridicheskiy jurnal*, 2012, no. 1, pp. 61–64.
2. Veretennikov D.B. Sostojanie problem gradostroitel'noi preemstvennosti v Rossii [The state of the problem of urban succession in Russia]. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo arhitekturno-stroitel'nogo universiteta. Gradostroitel'stvo i arhitektura*. 2014, no. 1 (14), pp. 31–35.
3. Ryzova T.S. Osnovy socioculturnoy organizacii gradostroitel'nogo prostranstva [Basics of socio-cultural organization of urban planning space]. *Vlast*. 2009, no. 8, pp. 40–43.
4. Boltanova E.S. Vidy i sostav gradostroitel'nykh otnoshenii [Types and Composition of Urban Development Legal Relations]. *Jurnal rossiyskogo prava*. 2017, no. 10, pp. 81–91.
5. Epishina E.D., Korotkaya N.V., Nikolaev B.A. Ocenka potenciala zemel'nykh uchastkov gorodskoy territorii, planiruemykh pod zhilishchnoe stroitel'stvo. [Assessment of the potential of urban land plots planned for housing construction]. *Imuschestvennye otnoshenia v RF*. 2014, no. 3, pp. 71–81.
6. Samarina A.V., Shadrina A.V. Gorodskie konflikty: prostranstvo reshenii [City conflicts: space of decisions]. *Acadimicheskii vestnik URALNIIPROEKT RAASN*, 2010, no. 2, pp. 27–32.

7. Engel B., Kozlov V.V., Gradostroitelnoe obrazovanie v epohu peremen. [Urban education in an era of change]. *Izvestiya vuzov. Investicii. Stroitelstvo. Nedvizhimost.* 2016, no. 4 (19), pp. 190-200.

8. Manzhilevskaya S.E., Saleh Ali Al-Hadg. Analiz principov gradostroitel'nogo proektirovaniya [Analysis of the principles of urban planning]. *Elektronnyi nauchnyy jurnal «Ingeniernyi vestnik Dona».* 2016, no.4. http://ivdon.ru/uploads/article/pdf/IVD_220_Mangilevskaya.pdf_2668759baf.pdf.

9. Batyrova T.A. Gorod i protivorechiya gradostroitel'nykh praktik [City and the contradictions of urban practices]. *Novoe proshloe.* 2017, no. 3, pp. 189-192.

10. Holyavko S.I. Shvedskaya model prostranstvennogo planirovaniya: funktsii, problemy i resheniya [The Swedish spatial planning model: functions, problems and solutions]. *Vestnik Baltyskogo federal'nogo universiteta im. I.Kanta.* 2014, no. 7, pp. 159-168.

11. Moisseev Y.M. Naraschivanie potentsiala sistemy gradostroitel'nogo planirovaniya [Capacity building for the urban planning system]. *Acadimicheskyy vestnik URALNIIPROEKT RAASN,* 2013, no. 2, pp. 11-16.

12. Kichigin N.V. Aktualnye problemy primeneniya general'nykh planov i pravil zemlepolzovaniya i zastroyki [Actual problems of applying master plans and land use and development rules]. *Imushchestvennyye otnosheniya v RF.* 2014, no. 2 (149), pp. 24-33.

13. Lyubovny V.Ya. Regulirovaniye gradostroitel'stva v izmenyayuschichsya usloviyakh razvitiya Rossii [The regulation of urban development under varying conditions of the Russia's development]. *Gradostroitel'stvo.* 2016, no. 1, pp. 57-63.

14. Juhanova E.T. Sovremennyye problemy gradostroitel'noy politiki v Nizhnem Novgorode. [Contemporary problems of urban policy in Nizhniy Novgorod]. *Vlast,* 2014, no. 6, pp. 55-58.

15. Evsegneeva T.V. Territorialnoe planirovaniye i esteticheskiye svoystva landshavtov. [Land-use planning and aesthetic properties of natural landscapes]. *Probely v Rossiyskom zakonodatel'stve.* 2011, no. 2, pp. 131-134.

16. Mhitaryan Yu. I. Sovershenstvovaniye gradostroitel'noy politiki i samoregulirovaniya [Improving urban policy and self-regulation]. *Vek kachestva.* 2012, no. 1/2, pp. 6-8.

Получено 11.04.2019

D. Menovshchikov, A. Tomilov

CREATING A MECHANISM FOR THE FORMALIZATION OF MUNICIPALITY'S URBAN PLANNING POLICY

In the article the relevance of the issue of formalizing municipality's urban planning policy as a part of the process of urban planning regulation in the modern conditions of the Russian Federation is discussed, as this is an extremely important factor in ensuring sustainable urban development. Through the formalization of the urban policy, objective conditions are created for meaningful and purposeful development of the city, not only by the efforts of the administration, but also by mechanisms for the active participation of interested persons in this process. The possibility of regulating this aspect is considered through editing the functions of land use and development commission in urban planning, which is an independent subject of urban planning, although not explicitly named as subject of urban planning relations listed in Article 5 of the Town Planning Code of the Russian Federation. A mechanism for municipality's town-planning policy formalization is proposed through making changes in the work of the land use and development commission. In particular, it is suggested to compulsorily introduce representatives of professional communities into the Commission from public representatives of specialties whose professional competence includes some aspects of urban planning, for example: territorial planners, traffic flow planners, urban developers, architects, economists, lawyers, cadastral engineers, which is consistent with the creation of a mechanism of direct

participation of citizens in the formation of a comfortable urban environment. The proposed mechanisms of awareness and formalization of urban planning policies may differ in different municipalities, and the most successful practices may later be adopted and transferred to the federal level.

Keywords: urban development relations, urban policy, the commission on land use and development, participation of residents in urban planning, territory development.

Меновщиков Дмитрий Александрович (Пермь, Россия) – генеральный директор ООО «Центральное землеустроительное бюро» (614000, г. Пермь, ул. Газеты «Звезда», 5, оф. 310, e-mail: law@zemburo.ru).

Томилов Алексей Владимирович (Пермь, Россия) – генеральный директор ООО «Центральное бюро технической инвентаризации» (614000, г. Пермь, ул. Газеты «Звезда», 5, оф. 310, e-mail: tomilov@zemburo.ru).

Menovshchikov Dmitrii (Perm, Russian Federation) – CEO, “Central land management bureau” (614000, Perm, Gazeta “Zvezda” st., 5, office 310, e-mail: law@zemburo.ru).

Tomilov Alexey (Perm, Russian Federation) – CEO, "Central Bureau of Technical Inventory" (614000, Perm, Gazeta “Zvezda” st., 5, office 310, e-mail: tomilov@zemburo.ru).